



3 1761 116492414



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116492414>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Wednesday, February 28, 2007

Issue No. 14

Thirteenth (final) meeting on:

The involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada

Second meeting on:

Bill S-216, An Act providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada

INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final report entitled *Sharing Canada's Prosperity — A Hand Up, Not A Handout*)

WITNESS:
(See back cover)

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Le mercredi 28 février 2007

Fascicule n° 14

Quatorzième (dernière) réunion concernant :

La participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada

Deuxième réunion concernant :

Le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada

Y COMPRIS :
LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport final intitulé *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*)

TÉMOIN :
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*
The Honourable Nick G. Sibbston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, P.C. |
| Dyck | (or Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbston
et

Les honorables sénateurs :

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, C.P. |
| Dyck | (ou Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux Payette, C.P. (ou Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Membres d'office
(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 28, 2007

(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., this day, in room 160-S, Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Dyck, Hubley, St. Germain, P.C., and Watt (5).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Mary C. Hurley, Tonina Simeone and Frédéric Beauregard-Tellier.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, December 13, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. (*See Issue No. 13, Tuesday, February 27, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESS:*Assembly of First Nations:*

Wilton Littlechild, Regional Chief, Alberta.

The Chair made opening remarks.

Mr. Littlechild made a statement and answered questions.

It was agreed that the following documents be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

- Speaking notes for the U.N. Treaty Seminar Maskwacis, Treaty 6 Territory, submitted by Wilton Littlechild, Regional Chief of Alberta, February 28, 2007 (Exhibit 5900-1.39/A1-S-216.14,"1")
- Article from Michael J. Chandler and Christopher Lalonde, University of British Columbia, entitled *Cultural Continuity as a Hedge Against Suicide in Canada's First Nations*, submitted by Wilton Littlechild, Regional Chief of Alberta, February 28, 2007 (Exhibit 5900-1.39/A1-S-216.14,"2")

At 7:06 p.m., the committee suspended.

At 7:12 p.m., the committee resumed in camera.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, the committee continued its study on the involvement of aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. (*See Issue No. 2, Wednesday, May 31, 2006, for the full text of the Order of Reference.*)

It was agreed that staff remain.

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee considered a draft report.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 28 février 2007

(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Dyck, Hubley, St. Germain, C.P. et Watt (5).

Aussi présents : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Mary C. Hurley, Tonina Simeone et Frédéric Beauregard-Tellier.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 13 décembre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité du mardi 27 février 2007.*)

TÉMOIN :*Assemblée des Premières Nations :*

Wilton Littlechild, chef régional, Alberta.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

M. Littlechild fait une déclaration puis répond aux questions.

Il est convenu que les documents suivants soient déposés auprès de la greffière :

- Notes d'allocution pour le séminaire sur le Traité Maskwacis des Nations Unies, Traité n° 6 visant le territoire, déposées par Wilton Littlechild, chef régional, Alberta, le 28 février 2007 (pièce 5900-1.39/A1-S-216.14, « 1 »)
- Article de Michael J. Chandler et Christopher Lalonde, Université de la Colombie-Britannique, intitulé : *Cultural Continuity as a Hedge Against Suicide in Canada's First Nations*, déposé par Wilton Littlechild, chef régional, Alberta, le 28 février 2007 (pièce 5900-1.39/A1-S-216.14, « 2 »)

À 19 h 6, la séance est interrompue.

À 19 h 12, la séance reprend à huis clos.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 mai 2006, le comité poursuit son étude relative à la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 2 des délibérations du comité du mercredi 31 mai 2006.*)

Il est convenu d'autoriser le personnel à rester dans la salle.

Conformément à lalinéa 92(2)f) du Règlement, le comité examine une ébauche de rapport.

Members discussed the revised draft recommendations and made comments on the draft report.

It was agreed:

That the draft report on Aboriginal economic development be adopted;

That the Chair be authorized to make the changes that were discussed and approved by the members, as well as the minor typographical and grammatical corrections deemed necessary, without modifying the substance of the report;

That the Chair table this report in the Senate at the earliest opportunity, that he ask for a complete and detailed response to it pursuant to rule 131(2), the Minister of Indian Affairs being identified as Minister responsible for responding to the report.

It was agreed that the Chair and the Deputy Chair be empowered to design and implement the communication plan they deem fit to publicize the findings of the report and that, if they are required to travel outside the National Capital Region to do so, they be considered to be on "official business" for the purpose of paragraph 8(3)(a) of the Senators Attendance Policy.

It was agreed that the Chair be authorized to seek the authority of the Senate for an order of reference to examine and report on recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

At 7:35 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Gaétane Lemay

Clerk of the Committee

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Gaétane Lemay

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, March 20, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to table its

SIXTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Tuesday, May 9, 2006, to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada, now tables its final report entitled *Sharing Canada's Prosperity — A Hand Up, Not A Handout*.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 20 mars 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de déposer son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat, le mardi 9 mai 2006, à examiner, pour en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada, dépose maintenant son rapport final intitulé *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*.

Respectueusement soumis,

*Le président,***GERRY ST. GERMAIN***Chair*

(Text of the report appears following the evidence)

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 28, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: I am from British Columbia. Before we begin, I want to introduce briefly some of the members of the committee. On my immediate right is Senator Watt from Quebec; beside him is Senator Campbell from British Columbia; on my left is Senator Hubley from Prince Edward Island; and beside her is Senator Dyck from Saskatchewan.

Today, the committee begins its study of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

For the benefit of those viewing this hearing, it is helpful to state what Bill S-216 hopes to accomplish. The bill is enabling legislation. It will not be thrust upon our First Nations people.

This committee has heard time and again that the Indian Act does not empower First Nations to develop their economies and way of life as it should. First Nations communities and their members have been calling for this kind of legal empowerment for decades. In fact, First Nations people have been the architects, to a great degree, of this legislative initiative.

With respect to First Nations that have a land base, their members will be able to govern themselves and in an accountable and efficient manner for the benefit of all band members.

This evening, appearing before us is the Regional Chief from the province of Alberta for the Assembly of First Nations, Chief Wilton Littlechild.

Welcome to the committee. We understand you have a statement that you wish to make. Once you have concluded your presentation, senators will ask you a few questions.

Wilton Littlechild, Regional Chief, Alberta, Assembly of First Nations: Good evening to everyone. It is an honour to be here again. As I appeared in front of the committee on a different occasion wearing somewhat of a different headdress, if I may put it that way, I was honoured to make a presentation from an international perspective. Honourable members of the standing committee, thank you for your invitation to appear today on this important matter. I will approach the bill from a domestic perspective.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 28 février 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones à qui a été renvoyé le projet de loi S-216, prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je suis originaire de la Colombie-Britannique. Avant de commencer, j'aimerais présenter brièvement certains membres du comité. Juste à ma droite se trouve le sénateur Watt, du Québec; à côté de lui, le sénateur Campbell, de la Colombie-Britannique; à ma droite, le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard; et à côté d'elle, le sénateur Dyck, de la Saskatchewan.

Le comité entame aujourd'hui son étude du projet de loi S-216 prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des premières nations du Canada.

Il est utile de préciser, à l'intention des personnes qui regardent nos débats, les buts que vise le projet de loi S-216. Il s'agit d'une loi habilitante. Ce n'est pas un texte législatif imposé à nos Premières nations.

Des témoins ont affirmé à plusieurs reprises devant notre comité que la Loi sur les Indiens ne donne pas aux Premières nations les moyens de développer comme elles le devraient, leurs économies et leur mode de vie. Les communautés des Premières nations et leurs membres réclament ce type d'habilitation légale depuis des décennies. En fait, les Premières nations ont été, dans une large mesure, les architectes de cette initiative législative.

Les membres des Premières nations qui disposent d'une assise territoriale seront en mesure de se gouverner de manière responsable et efficace, pour le bien de l'ensemble des membres de la bande.

Le témoin que nous accueillons ce soir est le chef régional de la province de l'Alberta pour l'Assemblée des Premières Nations, le chef Wilton Littlechild.

Bienvenue au comité. Je crois que vous avez l'intention de présenter une déclaration préliminaire. Une fois que vous aurez terminé votre exposé, les sénateurs vous poseront quelques questions.

Wilton Littlechild, chef régional, Alberta, Assemblée des Premières Nations : Bonsoir à tous. C'est un honneur pour moi d'être ici à nouveau. J'ai déjà comparu devant le comité à une autre occasion et dans un autre rôle, puisque j'ai eu l'honneur de présenter un exposé dans une perspective internationale. Je remercie les honorables membres du comité permanent de m'avoir invité aujourd'hui à venir parler de cette question importante. J'ai l'intention d'aborder le projet de loi dans une perspective nationale.

I begin by expressing the gratitude of the Assembly of First Nations, AFN, for the interest that this committee is taking in this issue and to you, Senator St. Germain, for raising the profile again.

The charter of the Assembly of First Nations supports the right of every First Nation to seek the recognition and implementation of its rights in its own way, including the right to self-government. In keeping with this position, the AFN supports the intention of the legislation as a reflection of a community-driven initiative.

The recognition of First Nations government is long overdue. Perhaps, I should say the reality of First Nations governments having been recognized must be accommodated, and this accommodation is long overdue. I make this distinction because our governments have been recognized many times since first contact. Our governments were recognized in treaties between nations. They were recognized in royal proclamations, constitutions and domestic laws. They were recognized by all the European and Canadian governments that have come and gone over the intervening 500 years.

Internationally, the United Nations Declaration on rights of Indigenous Peoples also recognizes the right to self-government. As I stated previously, I have been involved in this declaration and have presented to you from that perspective.

I would like to provide a copy of a paper that I have written on this subject to the committee. Unfortunately, it is only in English. Once I have a French copy, I will submit both as a written submission. I apologize for that.

The reality of our governments was not accommodated. Instead, we had colonial relationships and then, with the advent of the new Government of Canada, we had the Indian Act. The Constitution Act of 1982 confirms the reality that our governments and the courts have repeatedly affirmed and recognized our rights. However, still an accurate reflection or accommodation of this reality has not been made in legislation or policy.

A commitment is required to reconciliation. Reconciling the reality of our governments is imperative of the Constitution and rule of law in the country.

Unfortunately, we continue to see evidence to the contrary as the federal government continues to act in ways to undermine and ignore the reality of our governments. The most recent examples include Bill C-2, where one clause treated all municipal, provincial and foreign governments with the respect they deserve, but First Nations governments were treated as agents of the Crown. We fought that and had it amended before Bill C-2 became law.

Since then, we have seen, rather than supporting the positive expression and capacity required for First Nations to address critical issues, attempts to impose regulations. Examples include

Permettez-moi de commencer par exprimer la gratitude de l'Assemblée des Premières Nations, l'APN, pour l'intérêt de votre comité relativement à cette question, et particulièrement à vous, sénateur St. Germain, pour avoir relancé le débat.

La charte de l'Assemblée des Premières Nations appuie le droit de toutes les Premières nations à obtenir la reconnaissance et la mise en œuvre de leurs droits de la manière qu'elles jugent appropriée, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale. Conformément à cette position, l'APN appuie l'intention du projet de loi qu'elle perçoit comme le reflet d'une initiative d'origine communautaire.

Il y a longtemps que l'autonomie gouvernementale des Premières nations aurait dû être reconnue. Je devrais dire que la réalité des gouvernements des Premières nations est reconnue, mais qu'il reste encore à accorder aux Premières nations les moyens de la mettre en application. Je fais cette distinction puisque nos gouvernements ont été reconnus à plusieurs reprises depuis les premiers contacts. Nos gouvernements furent reconnus dans des traités signés entre nations. Ils ont été reconnus par les proclamations royales, dans les constitutions et les lois nationales. Ils ont été reconnus par tous les gouvernements européens et canadiens qui se sont succédé depuis 500 ans.

Sur le plan international, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît également le droit à l'autonomie gouvernementale. Comme je l'ai dit un peu plus tôt, j'ai participé à cette déclaration et je suis venu témoigner devant vous à ce sujet.

J'aimerais remettre au comité un document que j'ai écrit sur ce sujet. Malheureusement, il est en anglais seulement. Dès que j'aurai un exemplaire français, je vous ferai parvenir les deux documents. Je suis désolé de ce contrepoids.

Rien n'a été fait pour accepter la réalité de nos gouvernements. On nous a plutôt imposé un régime colonial et par la suite, avec l'avènement du nouveau gouvernement du Canada, ce fut la Loi sur les Indiens. La Loi constitutionnelle de 1982 confirme la réalité de nos gouvernements et les tribunaux ont affirmé et reconnu nos droits à plusieurs reprises. Cependant, aucune loi ni politique n'a entériné ni reflété cette réalité de manière précise.

Un engagement à l'égard de la réconciliation s'impose. Il est indispensable de réconcilier la réalité de nos gouvernements avec la Constitution et la primauté du droit de notre pays.

Malheureusement, c'est le contraire qui semble perdurer, puisque le gouvernement fédéral continue à miner et nier par ses actions la réalité de nos gouvernements. Parmi les exemples les plus récents, citons le projet de loi C-2 dont une clause accordait à toutes les administrations municipales, provinciales et étrangères le respect qu'elles méritent, tout en traitant les gouvernements des Premières nations comme des agents de la Couronne. Nous avons contesté cette clause et l'avons fait amender avant l'adoption du projet de loi C-2.

Nous avons assisté depuis à diverses tentatives d'imposer des règlements plutôt que d'appuyer l'expression positive et la capacité requise pour les Premières nations afin d'aborder des

regulations relating to drinking water, proposed legislation relating to the division of property, and the repeal of section 67 of the Canadian Human Rights Act.

On this latter point, the Canadian Human Rights Commission itself recognizes the fundamental need to balance collective and individual human rights and to support the evolution of First Nation institutional and other capacity to foster protection of human rights. This action of Canada to unilaterally impose legislation again is particularly ironic and deeply troubling, as it is being carried on at the same time as denying our rights as indigenous peoples on the international stage.

The status of our governments as governments is a reality, but that reality remains threatened due to the unwillingness of the federal government to provide legal recognition, in addition to their policy-based recognition. We agree with the framers of Bill S-216 that there must be a reaffirmation by the Government of Canada as to the reality of First Nations in this country — a confirmation that our governments are governments and that our nations are nations and our peoples have the right to demand the respect and accommodation that any other people would receive. First Nations have the right to implement their governments.

First Nations have developed such plans. You have in front of you, in Bill S-216, the reflection of one such effort. The Assembly of First Nations has also developed a plan for the recognition and implementation of First Nations governments. We believe our plan is strong as it is born from within our traditions. It respects our ways of dealing with each other and respects all those who have an interest and perspective to share. This work stems from many sources, including the approach suggested by the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

The RCAP report spoke at length of this issue. It reviewed prior studies such as the Penner report. It reviewed the available data and, significantly, it repeated the testimony of many First Nations individuals. In that report, among its more than 400 recommendations was discussion of how to achieve recognition of First Nations governments.

Since then, the Assembly of First Nations has persisted in its pursuit of this objective. We travelled the country and spoke to people from every region to obtain input for our own study on this issue. We were given a mandate from the chiefs and assembly, and convened a panel of experts to oversee the process and produce recommendations. Those recommendations led to a framework for real action to implement First Nations government. We brought that report back to chiefs and the assembly for their approval. I have tabled this document with the committee as background to this discussion.

I believe this document has been circulated to you.

questions cruciales. Citons à titre d'exemple le règlement concernant l'eau potable, le projet de loi concernant la répartition des biens et l'abrogation de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

À ce sujet, la Commission canadienne des droits de la personne reconnaît elle-même la nécessité fondamentale d'équilibrer les droits collectifs et individuels de la personne et d'appuyer l'évolution des capacités institutionnelles et autres des Premières nations à promouvoir la protection des droits de la personne. Cette décision du Canada d'imposer unilatéralement à nouveau une loi est particulièrement ironique et très troublante puisqu'elle s'accompagne parallèlement de la négation de nos droits en tant que peuples autochtones sur la scène internationale.

La réalité de nos gouvernements est indéniable, mais cette réalité continue d'être menacée en raison du refus du gouvernement fédéral de leur offrir une reconnaissance légale, en plus de leur reconnaissance politique. Nous convenons avec les auteurs du projet de loi S-216 que le gouvernement du Canada doit réaffirmer la réalité des Premières nations au pays — confirmer le statut réel de nos gouvernements et de nos nations et indiquer que nos peuples ont le droit d'exiger le respect et l'acceptation que reçoivent tous les autres peuples. Les Premières nations ont le droit de mettre en œuvre leurs propres gouvernements.

Les Premières nations ont déjà mis au point de tels plans. Vous avez devant vous, dans le projet de loi S-216, un résultat de cet effort. L'Assemblée des Premières Nations a également élaboré un plan de reconnaissance et de mise en œuvre des gouvernements de Premières nations. Nous pensons que notre plan est solide et qu'il s'inspire de nos traditions. Il respecte les principes qui régissent nos rapports avec les autres et respecte tous ceux qui ont un intérêt et une perspective à partager. Nous nous sommes inspirés de plusieurs sources, y compris de l'approche suggérée par la Commission royale sur les peuples autochtones.

Le rapport de la CRPA a longuement traité de cette question. La CRPA avait examiné des études antérieures telles que le rapport Penner. Elle avait étudié les données disponibles et surtout, elle avait repris le témoignage de nombreuses Premières nations. Le rapport de la Commission contenait plus de 400 recommandations et examinait les différentes façons de reconnaître les gouvernements des Premières nations.

Depuis, l'Assemblée des Premières Nations a poursuivi sans relâche cet objectif. Nous avons sillonné le pays afin de parler aux Autochtones de toutes les régions et de recueillir leurs points de vue afin de nous en servir pour réaliser notre propre étude. Les chefs et l'assemblée nous ont confié un mandat et nous avons réuni un groupe d'experts pour surveiller le processus et produire des recommandations. Ces recommandations ont abouti à la mise au point d'un cadre permettant de prendre des mesures véritables de mise en œuvre d'un gouvernement de Premières nations. Nous avons présenté ce rapport aux chefs et à l'assemblée afin d'obtenir leur approbation. J'ai déposé ce document au comité afin qu'il puisse servir de point de référence dans notre discussion.

Je pense que ce document vous a été distribué.

We also brought ideas to the Government of Canada. For over a year we participated in the Canada-Aboriginal People's round table process and heard from even more people, including representatives of the federal government.

In May of 2005, we signed the First Nations — Canada political accord on the Recognition and Implementation of First Nations Government, the RIFNG accord. I have also tabled this document with the committee as well.

This accord sets out a relationship and a methodology to be pursued by both First Nations and the Government of Canada. This approach to realizing self-government is cooperative, constructive and principled. It is consistent with the First Nations' view of self-government and with Canada's Constitution.

Since signing the RIFNG accord, we have been working on the means to implement it. It begins with a vision "To enable the political, social, economic and cultural development of First Nations peoples to exist, continue and prosper, consistent with Treaties and Aboriginal rights."

It continues with the principles for recognition and implementation of First Nations government. Again, I quote the exact principles:

First Nations hold a "nation-to-nation" relationship with the Crown.

First Nations have an inherent (not delegated) right to self-government and they are a distinct order of government as recognized in section 35 of the Constitution.

The Crown has a fiduciary responsibility to protect the inherent rights of First Nations and to uphold the spirit and intent of the treaties.

First Nations have the right, through the treaties and the Constitution, to share, manage and benefit from the lands and resources in their traditional territories.

Lands and resources are essential to foster self-dependent, self-governing First Nations. Each of these elements is essential to appropriate recognition, but we also need implementation of First Nations governments. For that, the RIFNG process has developed a plan. This involves three critical steps.

The first step is community processes and capacity building leading to capable First Nations governments. Elements essential to that step include our First Nations wanting to make the transition to self-government effectively and involving First Nations citizens in rebuilding their governments. Governments and the institutions of government will be

Par ailleurs, nous avons présenté des idées au gouvernement du Canada. Depuis plus d'un an, nous prenons part à la table ronde réunissant des représentants du Canada et des Autochtones et nous avons entendu beaucoup d'autres personnes, notamment des représentants du gouvernement fédéral.

En mai 2005, nous avons signé l'accord politique conclu entre les Premières nations et le Canada pour la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements de Premières nations. J'ai également déposé ce document au comité.

Cet accord définit la relation et la méthode que devraient appliquer les Premières nations et le gouvernement du Canada. Cette approche devant mener à l'autonomie gouvernementale est coopérative, constructive et s'appuie sur des principes. Elle est conforme à la vision d'autonomie gouvernementale des Premières nations et à la Constitution du Canada.

Depuis la signature de l'accord RMOGPN nous nous sommes penchés sur la façon de le mettre en œuvre. L'accord commence par définir une vision consistant à « permettre l'existence, la continuité et la prospérité du développement politique, social, économique et culturel des membres des Premières nations conformément à leurs droits issus de traités et à leurs droits inhérents. »

Le texte énonce ensuite les principes de reconnaissance et de mise en œuvre d'un gouvernement de Premières nations. Encore une fois, je cite exactement les principes :

Reconnaissance de la relation « nation à nation » entre chaque Première nation et la Couronne.

Reconnaissance du droit inhérent (et non pas délégué) à l'autonomie gouvernementale qui est protégé par l'article 35 et du fait que les gouvernements des Premières nations représentent un échelon distinct de gouvernement doté d'un statut constitutionnel.

Reconnaissance de la responsabilité fiduciaire de la Couronne de protéger les droits inhérents des Premières Nations et de respecter l'esprit et l'intention des traités.

Les Premières nations ont le droit, en vertu des traités et de la Constitution, de bénéficier des ressources de leurs territoires ancestraux et de partager la gestion et la juridiction de ces terres et ressources.

Les terres et les ressources sont essentielles à des Premières nations autonomes et autogérées. Chacun de ces éléments est essentiel à une reconnaissance appropriée, mais il est également indispensable de mettre en œuvre des gouvernements de Premières nations. C'est la raison pour laquelle un plan a été établi dans le cadre du processus RMOGPN. Ce plan comporte trois étapes cruciales.

La première étape consiste à établir des processus communautaires et à renforcer les capacités afin de mettre en place des gouvernements de Premières nations compétents. À cette étape, il est indispensable pour nos Premières nations d'avoir la volonté d'effectuer une transition efficace vers l'autonomie gouvernementale et de faire participer les citoyens

legitimate only if they are seen to be legitimate by the people being governed. Like everyone else, First Nations want capable governments.

Training and capacity building is required to ensure strong administrative and technical skills within First Nations, including a skilled and professional First Nations public service. Capable governments also imply that First Nations governments obtain adequate resources so their governments are sustainable. New financial arrangements will be required that are fair and balanced.

Ultimately First Nations want sustainable economies. This state involves resource revenue sharing, claims settlements, access to resources in traditional territories, investing on and off reserves and long-term economic planning. First Nations want to be participants in a national and international economy, but are severely hampered by current policies. It is in everyone's best interest to foster First Nations economic development.

The second step is policy reforms to advance First Nations government including protocol, legal instruments and other arrangements to address comprehensive claims, Aboriginal rights and title. The current policy has not kept pace with existing and evolving case law. It needs to be updated. I am sure you all know that from your study.

In respect of treaty implementation, First Nations and the federal government must develop a new approach that reconciles both the Crown's perspective of the treaties and the First Nation's perspective.

The current policy and approach does not legally recognize the inherent rights of self-government. A new recognition policy is needed that recognizes this right. This instrument could replace the Indian Act.

The role of the government as judge and jury in the process of specific claims is unjust and unfair. A new process is needed that is fair and efficient. This process will provide certainty for Canada and First Nations.

First Nations and the federal Crown should develop jointly a code of conduct for the honour of the Crown so that both parties can monitor discussions and identify violations.

The third step is that the structure and machinery of the government changes would include a diminished role for the Department of Indian and Northern Affairs, restricted program delivery, a new ministry for First Nations and Crown relations, an office of treaty commissioner, an office of fiscal relations, a First

des Premières nations à la reconstruction de leurs gouvernements. Les gouvernements et les institutions gouvernementales ne seront légitimes que dans la mesure où ils seront reconnus comme tels par la population. Comme tout le monde, les membres des Premières nations souhaitent des gouvernements compétents.

La formation et la création de capacités sont nécessaires pour doter les Premières nations de compétences administratives et techniques, notamment, d'une fonction publique qualifiée et professionnelle. Afin de bénéficier de gouvernements compétents, les Premières nations doivent disposer des ressources appropriées pour assurer leur pérennité. Cela implique la négociation de nouvelles dispositions financières justes et équilibrées.

Enfin, les Premières nations veulent avoir des économies durables. Cela nécessite le partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources, le règlement des revendications, l'accès aux ressources situées dans les territoires traditionnels, la possibilité d'effectuer des investissements à l'intérieur et à l'extérieur des réserves et la planification économique à long terme. Les Premières nations souhaitent participer à l'économie nationale et internationale, mais sont sérieusement handicapées par les politiques actuelles. Il est dans l'intérêt de tous de promouvoir le développement économique des Premières nations.

La seconde étape consiste à appliquer des réformes politiques en vue de promouvoir le gouvernement des Premières nations et d'établir notamment le protocole, les instruments juridiques et les autres dispositions concernant les revendications globales, les droits et titres autochtones. La politique actuelle n'a pas évolué au même rythme que la jurisprudence existante qui ne cesse de se modifier. Elle doit être mise à jour. Je suis certain que vous en avez bien conscience, grâce à l'étude que vous avez réalisée.

Quant à la mise en œuvre des traités, les Premières nations et le gouvernement fédéral doivent élaborer une nouvelle approche conciliante la perspective de la Couronne et celle des Premières nations relativement aux traités.

La politique et l'approche actuelles ne reconnaissent pas légalement les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale. Il convient d'adopter une nouvelle politique reconnaissant ce droit. Un tel instrument pourrait remplacer la Loi sur les Indiens.

Il est injuste et inéquitable que le gouvernement soit à la fois juge et partie dans le processus des revendications particulières. Il faut mettre en place un nouveau processus juste et efficace. Un tel processus rétablirait la confiance entre le Canada et les Premières nations.

Les Premières nations et la Couronne fédérale devraient adopter conjointement un code de conduite pour la Couronne, afin que les deux parties puissent surveiller les discussions et dénoncer les violations.

La troisième étape vise la structure et le mécanisme des changements gouvernementaux qui impliqueraient un rôle réduit pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord, la prestation limitée de programmes, la création d'un nouveau ministère des relations entre les Premières nations et la Couronne, d'un bureau

Nations auditor general, a First Nations ombudsman and an Aboriginal and treaty rights tribunal.

The accord commits both parties to work cooperatively through a joint steering committee. This committee oversees joint action and cooperation on policy change, including the establishment of frameworks to promote the recognition and reconciliation of rights in section 35 of the Constitution, including the implementation of First Nations governments.

Recognizing and implementing First Nations governments will enable First Nations to chart their own path to progress and prosperity. It will ensure that Canada remains a productive and competitive country for all its citizens, and it will lead to the long-needed reconciliation between First Nations and Canada.

Recognizing and implementing First Nations governments is not only a challenge to Canada, it is a tremendous opportunity as well. It will fulfill our shared vision of a strong, just and united country for all Canadians.

In closing, Mr. Chairman, I urge you to work with us to recognize First Nations governments; and to do so in a way that respects not only the aspirations of our peoples, but of our paths to those goals.

The Chairman: I followed your delivery carefully and, toward the end, you spoke of specific claims. I am sure you know that this committee has reported recently on the specific claims and treaty land entitlement.

I saw an AFN report that commented favourably on the committee's report. Possibly you could comment on this, if you are in a position to do so, because you have mentioned it here. I think it is an integral part of dealing fairly with our Aboriginal peoples, in that if we do not deal with the injustices that have been wrought upon our Aboriginal peoples, we will go nowhere. I think it is a major first step.

In regard to Bill S-216, I will ask the first question. I know that you have gone through this bill carefully, Chief. How would the bill mitigate costs? As you know, any self-government arrangements that have been negotiated to date have been extremely costly to the taxpayer — and to our Aboriginal peoples as well. By way of enabling legislation, do you see this bill as mitigating the costs to this process considerably?

de commissaire aux traités, d'un bureau des relations financières, d'un bureau de vérificateur général des Premières nations, d'un bureau du protecteur du citoyen des Premières nations et d'un tribunal des droits autochtones et issus des traités.

L'accord engage les deux parties à collaborer dans le cadre d'un comité directeur conjoint. Ce comité supervise les actions conjointes et la collaboration en matière de modifications des politiques, y compris la création de cadres visant à promouvoir la reconnaissance et la réconciliation des droits en vertu de l'article 35 de la Constitution, notamment la mise en œuvre des gouvernements de Premières nations.

La reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements de Premières nations permettra aux Premières nations de tracer leur propre voie vers le progrès et la prospérité. Cette démarche permettra au Canada de demeurer un pays productif et compétitif pour l'ensemble de ses citoyens et mènera à la réconciliation attendue depuis longtemps entre les Premières nations et le Canada.

Si la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations représentent un défi pour le Canada, elles offrent également de formidables possibilités. Cette démarche répond à notre vision commune d'un pays fort, juste et uni pour l'ensemble de la population canadienne.

En terminant, monsieur le président, je vous invite à œuvrer avec nous à la reconnaissance des gouvernements des Premières nations, afin que cette reconnaissance se fasse dans le respect des aspirations de nos peuples et des voies que nous avons tracées pour atteindre ces buts.

Le président : Je vous ai écouté de manière attentive et, vers la fin, vous avez parlé des revendications particulières. Je suis certain que vous savez que le comité a récemment présenté un rapport concernant les revendications particulières et les droits fonciers issus des traités.

J'ai lu dans un rapport de l'APN des remarques favorables sur le rapport du comité. Peut-être pourriez-vous nous présenter vos commentaires à ce sujet, si vous êtes en mesure de le faire, puisque vous avez parlé de ces revendications. Je pense que nous n'aboutirons nulle part si nous ne remédions pas aux injustices qu'ont subies les peuples autochtones. Le règlement des revendications fait partie intégrante d'un traitement équitable pour les peuples autochtones. C'est, à mon avis, une première étape importante.

En ce qui a trait au projet de loi S-216, je vais vous poser la première question. Je sais que vous avez examiné ce projet de loi attentivement. Pensez-vous qu'il permettrait de réduire les coûts? Comme vous le savez, toutes les dispositions d'autonomie gouvernementale qui ont été négociées jusqu'à présent se sont avérées extrêmement coûteuses pour le contribuable — ainsi que pour les peuples autochtones. Pensez-vous qu'une loi habilitante permettrait de réduire considérablement les coûts de ce processus?

Mr. Littlechild: Yes: perhaps I will respond in two ways. One is in relation to human cost. By that, I mean we are aware of the negative statistics we always hear about for our communities in terms of youth suicide, as an example. The problem is not only youth suicide, but a disastrous rate of suicide in general.

A recent study has been conducted that concludes that the more self-governing a community is, the lower the rate of suicide. From a human cost factor, that consideration is important.

The second one is more in terms of a financial perspective. It gives me an opportunity to make a comment that may lead to a recommendation. We hear about the amount of \$9 billion being allocated to First Nations. You and I, as colleagues, know that at some point we had a different figure; at that time, at least, it was a lesser amount. It seems to be increasing. The cost of delivering the industry is escalating.

I want to analyze it from the perspective of how much of that allocation of \$9 billion reaches the First Nations community. We have numerous figures and scenarios of that financial allocation. Let us take only administrative costs for the Department of Indian and Northern Affairs, \$600 million. If \$600 million were made available to First Nations to govern themselves better, over the long term, certainly there will be a cost reduction. When you ask about mitigating costs, I think that there are not only financial costs to be mitigated, but human costs as well: enabling First Nations to govern themselves in a better way, and recognizing that self-government is a way to do it.

The Chairman: All the evidence that we have heard, whether it be from Harvard University or any of the studies, is that there is leadership, education and governance — and not necessarily in that order.

Senator Hubley: Thank you very much, Chief Littlechild, for your presentation this evening. Professor Patrick Macklem told the committee in May 2005 that, in his view,

Bill S-16 codifies, in a modest and realistic way, most of the best practices on Aboriginal self-government that have emerged as a result of litigation, negotiation and legislation. . . . It operates within the demands of the Constitution and the Charter. . . . It offers real democratic participation to Aboriginal people to alter the way they are currently governed for the better. . . . It offers real self-government to First Nations across the country. It is a very good bill. . . .

I wonder if you might comment on Professor Macklem's assessment of Bill S-216. Would you like to add anything to that, or do you agree or disagree?

M. Littlechild : Oui. Je vais vous répondre de deux manières différentes. La première se rapporte aux coûts humains. Je veux parler des statistiques négatives que l'on cite toujours au sujet de nos communautés, par exemple au sujet du suicide chez les jeunes. Le problème ne concerne pas que les jeunes, car le taux de suicide en général atteint des niveaux catastrophiques.

Une récente étude a conclu que plus une collectivité est autonome, plus le taux de suicide est bas. Sur le plan des coûts humains, c'est une considération importante.

Le deuxième volet de ma réponse s'insère dans une perspective financière. Cela me donne la possibilité de faire un commentaire qui aboutira peut-être à une recommandation. On parle d'attribuer un montant de 9 milliards de dollars aux Premières nations. En tant que collègues, nous savons, vous et moi, que ce chiffre était auparavant différent et nettement inférieur. Il semble être à la hausse. Les coûts ne cessent d'augmenter.

Prenons le temps d'analyser la répartition de ces 9 milliards de dollars afin de déterminer quelle est la proportion qui reviendra à la communauté des Premières nations. Nous disposons de nombreux chiffres et scénarios d'affectations financières. Prenons simplement les coûts administratifs du ministère des Affaires indiennes et du Nord, 600 millions de dollars. Si les Premières nations obtiennent 600 millions de dollars pour mieux se gouverner, on obtiendrait à long terme une réduction certaine des coûts. Vous parlez de réduire les coûts, mais il ne faut pas oublier que ces coûts ne sont pas seulement financiers, il y a aussi des coûts humains : la meilleure façon d'y parvenir est de permettre aux Premières nations de mieux se gouverner elles-mêmes et de reconnaître l'autonomie gouvernementale.

Le président : Tous les témoignages que nous avons entendus, que ce soit de l'Université Harvard ou des auteurs d'autres études, ont mentionné le leadership, l'éducation et l'exercice de l'autorité — et pas nécessairement dans cet ordre.

Le sénateur Hubley : Merci beaucoup, chef Littlechild, pour l'exposé que vous nous avez présenté ce soir. Le professeur Patrick Macklem avait fait la déclaration suivante au comité, en mai 2005 :

Le projet de loi S-16 codifie, de manière modeste mais réaliste, la plupart des meilleures pratiques relatives à l'autonomie gouvernementale autochtone qui sont apparues à la suite des recours juridiques, des négociations et des lois... Il est conforme aux exigences de la Constitution et de la Charte... Il favorise une véritable participation démocratique des peuples autochtones dans le but de modifier la façon dont ceux-ci sont actuellement gouvernés... Il offre une véritable autonomie gouvernementale aux Premières nations de partout au pays. C'est un très bon projet de loi...

Que pensez-vous de l'évaluation que le professeur Macklem fait du projet de loi S-216? Partagez-vous son point de vue et avez-vous quelque chose à ajouter?

Mr. Littlechild: I agree. I think I would also refer to my previous intervention to the committee, when I stated that there are self-governing First Nations doing well right now in terms of traditional laws. What is missing is the recognition. I think this bill goes a long way to providing that recognition.

Much in line with Professor Macklem's previous testimony, I agree that within the existing structure we have, that would work. However, I think we need also to pay respect to traditional forms of government that need recognition, not just under federal legislation but under traditional laws. I think this bill could lead to that option as well by way of recognizing the proposals under the judicial part of the bill, where they recognize the establishment of courts. We need a mechanism, through that process, to recognize traditional laws.

Senator Campbell: My question has to do with step 3 — structural and machinery of government. I agree with you about the administrative costs and pushing that money down to the ground, where we need it.

Is a diminished role for the Department of Indian and Northern Affairs restricted to program delivery? Why even have them deliver the program? If we move toward self-government, why can the First Nations, as a self-governing organization, not deliver programs and have a new ministry for First Nations and Crown relations? I do not know what I would call that ministry, but would it not make sense? Nobody disagrees that we need to move to self-government. Would not it make sense that the First Nations deliver the programs, and ensure that those programs serve the communities and the money goes to those communities?

Mr. Littlechild: Yes, I agree, definitely. However, the observation I would make in terms of that suggestion is that there must be a transitional period. Within that transitional period, as the First Nations build the capacity to deliver their own programs and services, that can happen.

There is a concern that if they were to have it immediately, there would be no transitional opportunity to take that delivery of programs and services from the department over to the First Nations governments.

I agree with you, in terms of the end result being much better. The best solution is First Nations governments doing it themselves.

Senator Campbell: I was not suggesting that we wake up one morning and the Department of Indian and Northern Affairs is gone. I agree with the transition.

Then I look at office of treaty commissioner, office of fiscal relations, First Nations auditor general, First Nations ombudsman and an Aboriginal treaty rights tribunal. This is not something that we should decide: you should decide who

M. Littlechild : Je partage son point de vue. J'aimerais également reprendre certains termes de l'intervention que j'avais faite devant votre comité lorsque j'avais indiqué qu'il existe déjà des Premières nations autonomes qui obtiennent de bons résultats en appliquant les lois traditionnelles. Ce qu'il manque, c'est la reconnaissance. Je pense que ce projet de loi contribue beaucoup à cette reconnaissance.

Je me range au point de vue de M. Macklem car je pense que, compte tenu de la structure existante, son point de vue est juste. En revanche, je pense qu'il faudrait également respecter les formes traditionnelles de gouvernement et qu'il faudrait les reconnaître en vertu de la loi fédérale et des lois traditionnelles. Je pense que le projet de loi pourrait offrir une telle option également en reconnaissant les propositions contenues dans les dispositions judiciaires du projet de loi relativement à l'établissement des tribunaux. Ce processus doit offrir un mécanisme visant à reconnaître les lois traditionnelles.

Le sénateur Campbell : Ma question se rapporte à la troisième étape concernant la structure et les mécanismes gouvernementaux. Je suis d'accord avec vous au sujet des coûts administratifs et de la nécessité de diriger l'argent vers les secteurs où il est utile.

Tant qu'à réduire le rôle du ministère des Affaires indiennes et du Nord, pourquoi même lui confier la prestation des programmes? Si l'on opte pour l'autonomie gouvernementale, pourquoi les Premières nations, en tant qu'entités autonomes, ne pourraient-elles pas offrir ces programmes et créer un nouveau ministère des relations entre les Premières nations et la Couronne? Je ne sais pas quel titre porterait ce ministère, mais cela ne vous semble-t-il pas logique? Personne ne conteste la nécessité d'opter pour l'autonomie gouvernementale. Ne serait-il pas logique que les Premières nations assurent la prestation des programmes et veillent à ce que ces programmes répondent aux besoins de leurs communautés et que les crédits profitent à leurs communautés?

M. Littlechild : Oui, je suis tout à fait d'accord. Toutefois, cela m'inspire un commentaire. Je crois qu'il faudrait prévoir une période de transition afin de permettre aux Premières nations de renforcer leur capacité à offrir leurs propres programmes et services.

En cas de transfert immédiat des responsabilités, il n'y aurait pas de période de transition dans la prestation des programmes et services du ministère au gouvernement des Premières nations.

Mais je suis d'accord avec vous pour dire que le résultat final serait bien meilleur. Il est bien préférable que les gouvernements des Premières nations assurent eux-mêmes la prestation des programmes et services.

Le sénateur Campbell : Je ne proposais pas de supprimer du jour au lendemain le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Je suis convaincu qu'une période de transition est nécessaire.

Passons ensuite au bureau du commissaire aux traités, au bureau des relations financières, au vérificateur général des Premières nations, au protecteur du citoyen des Premières nations et au tribunal des droits autochtones et issus des traités.

these people will be. Otherwise, we keep going in the same top-down direction. Through that transition, perhaps then we have ongoing training. However, right now we have none of that. We have, "this is our program, and we will deliver it." That worries me.

In 1986, the Sechelt in British Columbia became self-governing. I think that is working well. Coming from British Columbia, I think that whole process is excellent. Within Bill S-216, there are similar provisions.

In your view, does Bill S-216 adopt the same approach to self-government generally as the Sechelt legislation? In what ways, if any, does Bill S-216 differ in purpose, context and effect? What are the implications of any differences? I do not know if you can answer that. The area is complicated.

Mr. Littlechild: Through you, Mr. Chairman, I want to come back to that question in a more detailed way later. Models have been compared, including the Sechelt and Nisga'a models, to this particular bill. An analysis was done on that. I do not have it with me now. However, I would like to provide it to you to indicate the analysis that has been conducted with the various models including the Sechelt.

To answer your question, it identifies the differences with this bill. It gives a better option for others, not in the same circumstance as Sechelt, but it certainly provides an option.

Senator Campbell: My last question is: Do you believe there is one model?

Mr. Littlechild: No.

Senator Campbell: I have difficulty imagining that there is one model. Democracy is continually changing. Do you agree that there is not one model: it may be an amalgam of many, it may be one or it may be the other? Each First Nation must make a decision on what model best fits their situation.

Mr. Littlechild: Yes, I agree. I think one of the advantages of this bill is that it provides that framework for which First Nations can choose a model that best reflects their community.

The framework is there in the bill. It offers the First Nations the opportunity. You are right, there is no one model. The benefit of this bill is that the framework is there to choose a more relevant model for a particular community. Providing the options, for example, of amalgamating communities or regionalizing: one approach or model may be better or more suitable than another. That is why I think the framework is there for that opportunity.

Again, I agree with you that there is no one model.

Je pense que ce devrait être à vous et non pas à nous de choisir les titulaires de ces différents postes. Faire le contraire, serait maintenir la même approche verticale de haut en bas. La période de transition permettrait peut-être d'offrir une formation continue. Pour le moment, cependant, il n'y a rien de tel. Nous avons l'attitude « c'est notre programme et nous allons l'appliquer. » C'est ce qui m'inquiète.

En 1986, les Sechelts de Colombie-Britannique ont obtenu l'autonomie gouvernementale. Je pense qu'ils s'en sortent bien. Venant moi-même de Colombie-Britannique, je pense que tout ce processus est excellent. Le projet de loi S-216 contient des dispositions analogues.

Selon vous, est-ce que le projet de loi S-216 adopte en général la même approche à l'égard de l'autonomie gouvernementale que celle de la loi visant les Sechelts? Sous quels rapports son objectif, son contenu ou ses effets sont-ils différents? Quelles sont les conséquences de ces différences? Le domaine est complexe, je ne sais pas si vous êtes en mesure de répondre à cette question.

M. Littlechild : J'aimerais, monsieur le président, vous faire parvenir un peu plus tard une réponse détaillée à cette question. On a comparé ce projet de loi à divers modèles, y compris ceux des Sechelts et des Nisga'a. Il existe une analyse que je n'ai pas apportée avec moi aujourd'hui. Cependant, j'aimerais vous faire parvenir afin que vous preniez connaissance de cette comparaison avec divers modèles, y compris celui des Sechelts.

Pour répondre à votre question, l'analyse établit les différences avec le projet de loi. Elle définit une meilleure option pour d'autres. Même si les conditions ne sont pas les mêmes que pour les Sechelts, c'est quand même une option.

Le sénateur Campbell : Voici ma dernière question : pensez-vous qu'il existe un seul modèle?

M. Littlechild : Non.

Le sénateur Campbell : J'ai de la difficulté à croire qu'il n'existe qu'un seul modèle. La démocratie est en perpétuelle évolution. Reconnaissez-vous qu'il n'existe pas qu'un seul modèle et que l'on peut choisir l'un ou l'autre ou un amalgame de plusieurs modèles? Chaque Première nation doit décider quel est le modèle qui correspond le mieux à sa situation.

M. Littlechild : Oui, je suis tout à fait d'accord. L'avantage du projet de loi est justement d'offrir un cadre qui permet à chaque Première nation de choisir le modèle qui correspond le mieux à sa communauté.

Le projet de loi propose un cadre. Il offre une perspective aux Premières nations. Vous avez raison, il n'existe pas qu'un seul modèle. L'avantage de ce projet de loi est d'offrir un cadre qui permet de choisir le modèle le plus pertinent pour chaque communauté. Il permet par exemple de fusionner des communautés ou de régionaliser : une approche ou un modèle particulier peut être meilleur ou plus adapté qu'un autre. Voilà pourquoi je pense que le cadre offre cette possibilité.

Mais je suis d'accord avec vous pour dire qu'il n'y a pas qu'un seul modèle.

Senator Dyck: Thank you, Chief Littlechild for the presentation and the updated information. The question I have for you is with regard to the RIFNG accord.

In your presentation you noted that the AFN supports the intention of legislation as the reflection of a community-driven initiative. The simplest part of the question would be: Do you think that Bill S-216 is a good reflection of the needs of the Aboriginal communities, the First Nations communities?

Mr. Littlechild: Yes: When I say “a community-driven initiative,” we have two approaches on how we could do this. One approach has been to go ahead and draft legislation and then consult communities on that legislation. This bill started from the community and, from there, became draft legislation. As you know, there has been a lot of support for that process to happen. As a model, in terms of one way of doing it, I am not saying that is the only way but the community-based initiative is a good option. Counter to some of the previous proposals that have been resisted, it was because they were the other way around.

The last time I was here, I felt we needed an opportunity like this one for First Nations to draft their own legislation that is recognized by the federal government, and not always a process that works the other way around. I think the bill is a good community reflection. It is a good basis for building on.

Senator Dyck: To follow along that vein of thought, how do you envision the implementation of Bill S-216 with respect to the federal-AFN political accord such as in the RIFNG document? What do you see as the further role of this RIFNG accord?

Mr. Littlechild: Let me phrase it this way, because I have thought about that and I have come to my own conclusion: We are climbing the same mountain but we are using different paths. This path is one way to the goal of recognizing First Nations government. The RIFNG process is complementary. It is another path. If you said, “We are taking this path in terms of the RIFNG process”; then you could say, “This is one way to do it.” I do not think it counters the RIFNG process. The RIFNG process is complementary.

Senator Watt: Nice to meet you again, Chief. I think the sense of what you brought to this committee is new, at least to me anyway: The way you phrase the issue and the way you would like to find the solutions to — I guess the word that you use is “reconciliation.” Saying that, we both know there are two ways to interpret section 35. Some people call it the “full-box theory”; some people call it the “empty-box theory.” It depends on what angle you come from to call upon inherent rights to self-government; current policy does not recognize legally the inherent right to self-government. A new recognition policy is needed to recognize these rights. This instrument could replace the Indian Act.

Le sénateur Dyck : Merci, chef Littlechild, pour l'exposé et les nouvelles informations que vous nous avez présentés. Ma question concerne l'accord RMOGPN.

Dans votre exposé, vous avez dit que l'APN appuie l'intention du projet de loi qui est le reflet d'une initiative d'origine communautaire. La partie la plus simple de la question se présente comme suit : pensez-vous que le projet de loi S-216 reflète bien les besoins des communautés autochtones, des communautés des Premières nations?

M. Littlechild : Oui. Nous avons deux façons de mener à bien ce que j'appelle une « initiative d'origine communautaire ». La première approche consiste à rédiger un projet de loi et à consulter ensuite les communautés au sujet de ce texte législatif. Dans le cadre de ce projet de loi, le texte a pris naissance dans la collectivité avant de devenir projet de loi. Comme vous le savez, ce processus a reçu un large appui. C'est une façon de faire les choses et je ne prétends pas que ce soit la seule, mais l'initiative d'origine communautaire est une bonne option. D'autres propositions antérieures qui avaient connu une forte résistance, procédaient en sens inverse.

La dernière fois que je me suis présenté devant vous, j'avais évoqué la nécessité pour les Premières nations d'avoir une possibilité comme celle-ci d'élaborer leur propre loi reconnue ensuite par le gouvernement fédéral, plutôt que ce soit toujours en sens inverse. Je pense que le projet de loi reflète bien les besoins de la collectivité. C'est une bonne base de départ.

Le sénateur Dyck : Pour poursuivre dans la même veine, comment envisagez-vous la mise en œuvre du projet de loi S-216 relativement à l'accord politique conclu entre le fédéral et l'APN, tel qu'exposé dans le document RMOGPN? Comment entrevoyez-vous le rôle futur de cet accord RMOGPN?

M. Littlechild : J'y ai beaucoup réfléchi et je suis parvenu à mes propres conclusions. Permettez-moi de les formuler de la manière suivante : nous montons la même montagne, mais nous empruntons des chemins différents. Le chemin que nous avons choisi est une façon d'atteindre la reconnaissance du gouvernement des Premières nations. Le processus du RMOGPN est complémentaire. C'est un autre chemin. Prendre le chemin du RMOGPN, c'est en fait suivre une piste pour parvenir au but. Je ne pense pas que notre démarche soit contraire à celle du RMOGPN. Le processus du RMOGPN est complémentaire.

Le sénateur Watt : C'est un plaisir de vous revoir, chef Littlechild. Il me semble que vous apportez une perspective nouvelle au comité dans la façon dont vous présentez la situation et dans les solutions que vous proposez pour atteindre ce que vous appelez, je crois, la « réconciliation ». Cela étant dit, nous savons tous deux qu'il y a deux façons d'interpréter l'article 35. Pour certains, c'est la « théorie de la boîte pleine »; pour d'autres, la « théorie de la boîte vide ». Tout dépend de l'angle avec lequel on aborde les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale; la politique actuelle ne reconnaît pas légalement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Une nouvelle politique de reconnaissance de ces droits s'impose. Cet instrument juridique remplacerait la Loi sur les Indiens.

If you look at it from the empty-pocket theory concept, inherent rights are not part of section 35. I want to be clear so I know where you are coming from.

The other part of it is that if we want the Government of Canada to recognize the inherent right to self-government, our right to self-government, we governed ourselves before anybody stepped into this country.

Would you like this matter to be recognized in this new piece of legislation, either by way of creating a new act or by way of replacing the Indian Act?

Are you saying that until our inherent rights are entrenched and recognized by government, the rest will not work? We want recognition of our rights but, unless they are recognized, self-government will not materialize. Am I understanding you correctly?

Mr. Littlechild: I think so, yes.

Senator Watt: Bill S-216 does not cover the particular issue you are talking about. Are you saying that the bill is good, but that we need more, that we want our inherent right to self-government to be recognized in Bill S-216? If that is the case, we must revisit this matter to take it into account, because that is not included in this legislation.

Mr. Littlechild: If it is not there, there is more work to be done. Maybe there is another way of approaching this. Perhaps a legislative committee could deal with it.

I am not sure that I fully understand what you are asking me.

Senator Watt: It is the same argument I have put to you before with regard to general laws of application regardless of what new rights might have been negotiated and implemented. What I have gained through negotiations has been quashed by the general laws of application. It is always a question of what applies and what does not apply.

I do not want you to believe that this will be resolved. I support this initiative, because I believe it is the beginning. However, we must be precise and clear in order not to give a false impression to the people we are dealing with. I have lived through this issue for a number of years, and I do not want to be part of something that is not real. I do not like to deal with make-believe.

People talk about self-government. The Nunavut government is not a self-government; it is an extension of the federal government. Labrador's new settlement is not a self-government; it is a simple municipality. My area is another simple municipality.

The only areas that I know of that come close to self-government are Nisga'a and Sechelt. My only problem with those areas is that their land base is narrow and does not take into account traditional activities outside of their reserves.

Selon la théorie de la boîte vide, les droits inhérents ne sont pas inclus dans l'article 35. Je veux être clair afin de bien comprendre votre point de vue.

D'un autre côté, si nous voulons que le gouvernement du Canada reconnaissse le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, notre droit à l'autonomie gouvernementale, nous pouvons lui rappeler que nous exerçons déjà cette fonction lorsque nous vivions seuls dans ce pays.

Souhaiteriez-vous que ce droit soit reconnu dans le nouveau projet de loi, soit par l'adoption d'une nouvelle loi, soit par le remplacement de la Loi sur les Indiens?

Pensez-vous vraiment que rien ne pourra fonctionner tant que nos droits inhérents n'auront pas été établis et reconnus par le gouvernement? Nous voulons que nos droits soient reconnus, mais tant qu'ils ne seront pas reconnus, l'autonomie gouvernementale ne pourra pas se matérialiser. Vous ai-je bien compris?

M. Littlechild: Je pense que oui.

Le sénateur Watt : Le projet de loi S-216 ne couvre pas cet aspect particulier. Affirmez-vous que le projet de loi est bon, mais que nous voulons plus, nous voulons que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit reconnu dans le projet de loi S-216? Si c'est le cas, nous devons réexaminer le projet de loi pour en tenir compte, car il ne contient actuellement rien de tel.

M. Littlechild : Si c'est le cas, il reste encore du travail à faire. Mais il y a peut-être une autre façon d'aborder cette question. On pourrait peut-être le faire examiner par un comité législatif.

Je ne suis pas certain de comprendre exactement ce que vous me demandez.

Le sénateur Watt : C'est le même argument que je vous ai déjà présenté au sujet des lois générales d'application, quels que soient les nouveaux droits qui peuvent avoir été négociés et mis en œuvre. Ce que j'ai obtenu au cours des négociations a été éliminé dans les lois générales d'application. Tout dépend toujours de l'application.

Je ne veux pas vous donner l'impression que nous tenons la solution. Je suis en faveur de cette initiative, parce que je pense que c'est un début. Toutefois, nous devons être clairs et précis et ne pas donner une fausse impression à la population que nous représentons. Je m'intéresse à cette question depuis de nombreuses années et je ne veux pas prendre part à une démarche irréelle. Je ne veux pas perdre mon temps avec des rêves.

On parle d'autonomie gouvernementale. Mais le gouvernement du Nunavut n'est pas un gouvernement autonome; c'est une extension du gouvernement fédéral. Le nouvel accord avec le Labrador ne prévoit pas un gouvernement autonome, mais une simple municipalité. Ma région est une autre simple municipalité.

Parmi les autres régions que je connais, celles qui se rapprochent le plus de l'autonomie gouvernementale sont celles des Nisga'a et des Sechelts : le seul problème avec ces régions, c'est que leur assise territoriale est restreinte et que l'entente ne tient pas compte des activités traditionnelles à l'extérieur des réserves.

Mr. Littlechild: The bill attempts to provide a solution to general laws of application. For example, it provides for what happens when there is a general application of federal law or a general application of provincial law. For example, within an indigenous territory, indigenous law is paramount. The bill attempts to address the issue of paramountcy, and hopefully it addresses it adequately.

The Chairman: You spoke about regionalizing and amalgamation. That issue logically has to be a question because, due to the size of some of our First Nations, they would not have the capacity or the human resources base on which to operate.

How many First Nations do you believe would be able to take advantage of Bill S-216? I know that your experience is vast and that you have studied at the international, national and regional levels.

Mr. Littlechild: I will address that from two perspectives. First, it is available to all First Nations because it is opt-in legislation. Another perspective is a language-based approach. Under a language-based approach, for example, combining all Cree-speaking First Nations, the Royal Commission on Aboriginal Peoples indicated that there may be 56 to 58 such possibilities. The main point is that option is available to everyone. Whether the approach is geographic or linguistic is another aspect.

Senator Dyck: My question is about land. You said that the First Nations have the right to share, manage and benefit from the lands and resources within their traditional territories. Bill C-216 does not stipulate that Aboriginal lands governed by First Nations communities would remain lands reserved for the Indians within the meaning of section 91.24 of the Constitution Act of 1867.

Do you think this section is significant? What would be the significance of not maintaining section 91.24 status for Aboriginal lands covered by the bill? Do you think this will create difficulties, or is it okay as it stands?

Mr. Littlechild: I think it creates more opportunities. The question may also be from a jurisdictional perspective, that is, the government having jurisdiction over reserve lands, treaty territories or traditionally owned lands. Various options are possible under the legislation, so I believe the bill makes it better from that perspective.

Land is critical to all of this. Land and resources are equally important from an economic and human resource perspective. The attention given to land in a definition section gives numerous possibilities. Clause 2 of the bill defines Aboriginal land and gives a number of possibilities in defining what that land base is.

Senator Dyck: Are you saying that if this bill were to be implemented, self-governing First Nations would have more opportunities?

M. Littlechild : Le projet de loi tente d'apporter une solution aux lois générales d'application. Par exemple, il prévoit de quelle manière se présente l'application générale de la loi fédérale ou de la loi provinciale. Par exemple, c'est la loi autochtone qui est prépondérante dans un territoire autochtone. Le projet de loi aborde la question de la prépondérance de façon, je l'espère, adéquate.

Le président : Vous avez parlé de régionalisation et de fusion. Logiquement, c'est une question qui se pose, étant donné que par leur taille, certaines de nos Premières nations n'auraient pas la capacité ni les ressources humaines nécessaires pour fonctionner.

D'après vous, combien de Premières nations seraient-elles en mesure de se prévaloir de l'avantage que leur offre le projet de loi S-216? Je sais que vous avez une vaste expérience et que vous avez étudié à l'échelle internationale et régionale.

M. Littlechild : Je vais aborder cette question sous deux angles différents. Toutes les Premières nations qui décident de s'intégrer au régime prévu par le projet de loi, peuvent bénéficier de cet avantage. Deuxièmement, il y a l'approche linguistique. En vertu de cette approche, par exemple, en combinant toutes les Premières nations parlant le cri, la Commission royale sur les peuples autochtones a répertorié de 56 à 58 possibilités. L'essentiel est que cette option soit offerte à tous, que l'approche soit géographique ou linguistique.

Le sénateur Dyck : Ma question porte sur les terres. Vous avez dit que les Premières nations ont le droit de bénéficier des terres et des ressources de leurs territoires traditionnels et d'en assurer le partage et la gestion. Le projet de loi S-216 ne précise pas que les terres autochtones qui seraient régies par les Premières nations concernées demeurerait des terres réservées pour les Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867.

Quelle importance doit-on attacher à cet article? Quelle importance doit-on attacher au fait de ne pas maintenir le statut de terres autochtones au sens du paragraphe 91(24) pour les terres visées par le projet de loi? Pensez-vous que cela poserait problème ou pensez-vous qu'il est préférable de conserver ce statut?

M. Littlechild : Je pense que le projet de loi offre de plus grandes possibilités. C'est peut-être aussi une question de compétence, puisque le gouvernement a compétence sur les terres de réserve, les territoires visés par les traités ou les terres appartenant traditionnellement aux Autochtones. Dans cette perspective, je pense que le projet de loi est meilleur, parce qu'il offre diverses options.

La terre est un élément crucial. La terre et les ressources sont aussi importantes sur le plan économique que sur le plan des ressources humaines. L'attention accordée à la terre dans un article de définition réserve de nombreuses possibilités. L'article 2 du projet de loi définit la notion de terres autochtones et énonce un certain nombre de possibilités pour la définition de l'assise territoriale.

Le sénateur Dyck : Êtes-vous en train de nous dire que les Premières nations autonomes auraient plus de possibilités grâce à la mise en œuvre de ce projet de loi?

Mr. Littlechild: Yes.

Senator Dyck: Can you give us an example?

Mr. Littlechild: Yes: If a self-governing First Nation were economically viable and could access revenues, they could purchase additional lands. That is an opportunity, with a solid economic foundation, to increase their land base, not only from an economic perspective but also to house their members.

For example, in my community, our reserve boundaries have stayed the same, but our population has multiplied. We have not been able to increase that land base except by buying land. The bill offers that opportunity as well.

Senator Dyck: You do not sense any danger of there being loss of traditional land?

Mr. Littlechild: No.

Senator Hubley: My question concerns membership or citizenship in First Nations communities.

Bill S-216 provides that for communities whose membership list is maintained by the government, persons on that list must be confirmed as members by the First Nations community to vote in the referendum to determine participation in the Bill S-216 regime.

Do you find that this issue might be contentious? Perhaps you might comment on the requirement for membership confirmation by communities for persons on government-maintained membership lists.

Mr. Littlechild: It is a contentious issue. It is so contentious that in this last week a substantial court case started on that particular issue. We need to wait for the court to reach a decision on that question. Whatever I may say might be inappropriate to what the court might say, except to say that the issue is so contentious that it had to go to court.

A court process right now is dealing with that issue, and we must wait for the decision. The fact to consider in the backdrop is that First Nations need the right to control their own membership. That principle underlies that part of the bill.

Senator Dyck: Thank you. I do respect that answer.

The Chairman: Thank you, Chief Littlechild. There is no doubt that this process originated from the grassroots of our Aboriginal communities. This process is not top-down. I happen to be sponsoring this bill, but it was not my brainchild. Someone else at the ground level decided that this bill was a necessity for our Aboriginal peoples.

Hopefully, if Bill S-216 is enacted into law and the government accepts this legislation, it will be an affordable option. There is support for this bill, honourable senators. We held a four-day conference in the province of Manitoba that was put on by the Ojibway band. Several bands in Manitoba came together to discuss the merits and to add to the building of this particular

M. Littlechild : Oui.

Le sénateur Dyck : Pouvez-vous nous donner un exemple?

M. Littlechild : Oui. Une Première nation bénéficiant de l'autonomie gouvernementale et d'une économie prospère, disposeraient de revenus qui lui permettraient d'acheter des terres supplémentaires. Une Première nation disposant d'une base économique stable aurait ainsi la possibilité d'augmenter son assise territoriale, non seulement pour améliorer ses perspectives économiques, mais aussi pour loger ses citoyens.

Par exemple, la superficie de ma réserve n'a pas changé, alors que notre population a augmenté. La seule façon pour nous d'augmenter notre territoire a consisté à acheter des terres. Le projet de loi nous offre également cette possibilité.

Le sénateur Dyck : Vous ne craignez pas le risque de perdre des territoires traditionnels?

M. Littlechild : Non.

Le sénateur Hubley : Ma question concerne la citoyenneté ou l'appartenance aux Premières nations.

Le projet de loi S-216 prévoit que, pour les communautés dont la liste des membres est tenue par le gouvernement, la qualité de membre des personnes figurant sur cette liste doit être confirmée par la communauté de la Première nation pour qu'elles puissent voter lors d'un référendum sur l'adhésion au régime prévu dans le projet de loi S-216.

Cette question vous paraît-elle litigieuse? Vous souhaiteriez peut-être commenter l'exigence de confirmation de la qualité de membre par les communautés dont la liste des membres est tenue par le gouvernement.

Mr. Littlechild : C'est une question litigieuse, à tel point que, la semaine dernière, elle a fait l'objet d'un important recours juridique. Nous devons attendre que le tribunal se prononce à ce sujet. Je ne saurais commenter une question sur laquelle le tribunal se penche actuellement et je vais me contenter de dire que cette question est si litigieuse que le tribunal en a été saisi.

Cette question fait actuellement l'objet d'une procédure et nous devons attendre la décision du tribunal. Ce qu'il faut retenir, c'est que les Premières nations doivent avoir le droit de décider quels sont les membres autorisés à faire partie de leurs communautés. Ce principe est inclus dans cette partie du projet de loi.

Le sénateur Dyck : Merci. Je respecte votre réponse.

Le président : Merci, chef Littlechild. Il ne fait aucun doute que ce processus a pris naissance à la base de nos communautés autochtones. Ce n'est pas un processus qui leur est imposé de haut en bas. Je suis le parrain de ce projet de loi, mais ce n'est pas moi qui l'ai conçu. Quelqu'un d'autre à la base a décidé que ce projet de loi était indispensable pour nos peuples autochtones.

Nous espérons que le projet de loi S-216 sera une option abordable s'il devient loi et s'il est adopté par le gouvernement. Honorables sénateurs, ce projet de loi bénéficie de nombreux appuis. Pendant quatre jours, nous avons présenté dans la province du Manitoba une conférence organisée par la bande ojibway. Plusieurs bandes du Manitoba sont venues débattre du

piece of legislation. I have always said that I do not care whose name is on it — it does not need anyone's name on it — as long as it serves the constituency that we are trying to serve as a community, our Aboriginal peoples, who have paid a horrific price since the arrival of the non-Aborigines in Canada in a lot of ways.

With that, Chief Littlechild, do you have a document that you want to table with this committee? Is this document the one that you referred to, which was not translated?

Mr. Littlechild: Yes, it is only in English.

The Chairman: We can accept it in one language only. We will have it translated. If you want to table it as an exhibit with the committee, I would like to have agreement from the committee.

This document will be accepted as an exhibit and filed with the clerk of the committee. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I thank you again, Chief. Is there anything else you want to say before we adjourn this hearing?

Mr. Littlechild: I want to thank you all of you again for your continued interest. I sincerely think we are doing the right thing.

The committee continued in camera.

mérite du projet de loi et ajouter leur contribution à ce texte législatif. J'ai toujours dit que le nom du promoteur de ce projet de loi n'était pas important — aucun nom n'est même nécessaire — dans la mesure où le projet de loi est favorable à la communauté que nous tentons de servir, en l'occurrence nos peuples autochtones qui ont payé un prix terrible depuis l'arrivée des non-Autochtones au Canada.

Cela étant dit, chef Littlechild, avez-vous un document que vous souhaiteriez déposer au comité? Est-ce le document non traduit dont vous avez parlé au début?

M. Littlechild : Oui, il n'existe qu'en anglais.

Le président : Nous pouvons l'accepter en version unilingue. Nous le ferons traduire. Si vous décidez de le déposer à titre de document utile au comité, j'aimerais avoir l'autorisation des membres de notre comité.

Ce document sera accepté comme pièce de référence et classé par la greffière du comité. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Merci encore, chef Littlechild. Avez-vous quelque chose à ajouter avant que nous levions la séance?

M. Littlechild : Je tiens à vous remercier tous pour votre fidèle intérêt. Je suis sincèrement convaincu que nous progressons dans la bonne direction.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

SHARING CANADA'S PROSPERITY – A HAND UP, NOT A HANDOUT

Final Report

**Special Study on the involvement of
Aboriginal communities and businesses in
economic development activities in Canada**

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.
Chair

The Honourable Nick Sibbeston
Deputy Chair

**Standing Senate Committee
on Aboriginal Peoples**

March 2007

Ce document est disponible en français.



Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — 39th Parliament, 1st Session)

This report and the Committee proceedings are available online at

www.senate-senat.ca

Hard copies of this document are also available by

contacting the Senate Committees Directorate at

613-990-0088 or at ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

TABLE OF CONTENT

| | |
|--|-----|
| MEMBERSHIP | i |
| 39 th Parliament, 1 st Session | i |
| 38 th Parliament, 1 st Session | iii |
| ORDER OF REFERENCE | v |
| PREFACE..... | vii |
| EXECUTIVE SUMMARY | ix |
| PART I: INTRODUCTION..... | 1 |
| DEFINING ECONOMIC DEVELOPMENT | 2 |
| Aboriginal Perspectives on Economic Development | 4 |
| SOME KEY BARRIERS TO ECONOMIC DEVELOPMENT | 6 |
| Access to Capital..... | 6 |
| Legislative and Regulatory Barriers | 7 |
| Limited Access to Lands and Resources | 7 |
| Building Human Capital | 7 |
| Infrastructure Deficits | 7 |
| Lack of Governance Capacity..... | 8 |
| Fragmented Federal Approach to Economic Development and Limited Funding..... | 8 |
| FACTORS CONTRIBUTING TO ECONOMIC SUCCESS..... | 8 |
| Leadership and Vision | 9 |
| Understanding the Complementary Roles of Politics and Business..... | 9 |
| Legitimacy of Economic Development Activities..... | 11 |
| Identifying Your Best Features..... | 11 |
| Qualified Labour Force..... | 12 |
| Partnerships with Industry | 13 |
| CONCLUSION..... | 13 |
| PART II: NEED FOR NEW APPROACHES TO ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT | 15 |
| Meaningful Investments..... | 15 |
| Renewed Policy Framework | 19 |
| Central Economic Development Agency..... | 22 |
| FEDERAL ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT PROGRAMS..... | 24 |
| Restoring funding to economic development programs | 24 |
| Procurement Strategy for Aboriginal Business..... | 28 |
| PART III: INDIAN ACT BARRIERS TO ECONOMIC DEVELOPMENT ON RESERVE..... | 31 |
| Indian Act Barriers..... | 32 |
| Conclusion: Is Privatizing Reserve Lands An Alternative? | 37 |
| PART IV: SECURING ACCESS TO LANDS AND RESOURCES | 39 |
| Changing the Opportunity Structure: The Importance of Lands and Resources..... | 39 |
| Capacity to Manage Lands and Resources | 44 |
| Conclusion | 46 |

| | |
|--|----|
| PART V: INSTITUTIONAL DEVELOPMENT (GOVERNANCE)..... | 47 |
| PART VI: TRAINING AND EDUCATION | 55 |
| Education and training must more adequately respond to needs | 59 |
| PART VII: LOCATION, SIZE AND INFRASTRUCTURE | 63 |
| Location and size | 63 |
| Infrastructure | 65 |
| Conclusion | 67 |
| PART VIII: PARTNERSHIPS WITH INDUSTRY..... | 69 |
| PART IX: THE ECONOMIC VALUE OF TRADITIONAL ECONOMIES | 75 |
| PART X: CLOSING THE ECONOMIC GAP | 79 |

APPENDIX A

DEMOGRAPHIC AND ECONOMIC CONDITIONS OF ABORIGINAL PEOPLE IN CANADA

APPENDIX B

LIST OF RECOMMENDED ACTIONS BY PART

APPENDIX C

Witnesses Heard and Briefs Submitted

38th Parliament, 1st Session (October 4, 2004 – November 29, 2005)

APPENDIX D

Witnesses Heard and Briefs Submitted

39th Parliament, 1st Session (April 3, 2006 - ...)

**THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES
39TH PARLIAMENT, 1ST SESSION
(April 3, 2006 - ...)**

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.
Chair

The Honourable Nick G. Sibbeston
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson
*Céline Hervieux Payette, P.C. (or Claudette Tardif)
Elizabeth Hubley
*Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

*Ex officio members

Other Senators who have participated from time to time on this study:
The Honourable Senators Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson,
Nolin, Smith, P.C., Trenholme Counsell, Tkachuk and Zimmer.

Committee Clerk:
Gaëtane Lemay

*Analysts from the Parliamentary Information and
Research Service of the Library of Parliament:*
Tonina Simeone
Frédéric Beauregard-Tellier
Lisa L. Patterson

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON ABORIGINAL PEOPLES
38TH PARLIAMENT, 1ST SESSION
(October 4, 2004 – November 29, 2005)

The Honourable Nick G. Sibbeston
Chair

The Honourable Gerry St. Germain, P.C.
Deputy Chair

and

The Honourable Senators:

*Jack Austin, P.C (or William Rompkey, P.C.)

John Buchanan, P.C.

Larry W. Campbell

Andrée P. Champagne, P.C.

Ione Jean Christensen

Leonard Gustafson

*Noël A. Kinsella (or Terrance Richard Stratton)

Sandra Lovelace Nicholas

Robert W. Peterson

Charlie Watt

Rod A. A. Zimmer

*Ex officio members

Other Senators who have participated from time to time on this study:

The Honourable Senators The Honourable Senators Adams, Angus, Banks, Fitzpatrick,
Forrestall, Gill, Hubley, Léger, Mahovlich, Mercer,
Pearson, Tardif and Trenholme Counsell.

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 9, 2006:

The Honourable Senator St. Germain, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Segal:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, in accordance with rule 86(1)(q) of the Senate, be authorized to examine and report on the involvement of Aboriginal communities and businesses in economic development activities in Canada. In particular, the Committee shall be authorized to investigate elements that enable Aboriginal communities and businesses to succeed and obstacles to their achievement in all areas of the economy, including but not limited to: large-scale industrial developments such as pipelines; non-renewable resource developments in oil, gas and mining; renewable resource development; tourism; business services; and other related matters;

That the papers and evidence received and taken during the First Session of the Thirty-Eighth Parliament be referred to the Committee;

That the Committee report to the Senate from time to time, but no later than June 30, 2007 and that the Committee retain until September 1, 2007, all powers necessary to publicize its findings.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

In November 2004, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples agreed to undertake a study examining issues concerning Aboriginal economic development. In particular, the Committee sought to understand what accounts for the economic success of some Aboriginal communities, while others have not achieved success despite advantages of resources and location.

Over the two-year course of the study, the Committee held 31 meetings and heard from 155 witnesses. Public hearings took place in Ottawa, Alberta, British Columbia, northern Ontario, Manitoba and Saskatchewan and the Committee undertook fact-finding initiatives to: Halifax and Millbrook First Nation in Nova Scotia, the Kahnawá:ke Mohawk reserve situated in Québec; and the Lac La Ronge Indian Band located in northern Saskatchewan. The Committee also heard from a number of Aboriginal and industry representatives in the Northwest Territories.

Aboriginal people in this country shoulder an immense historic burden. Most relied on subsistence economies based on hunting, fishing and trapping. European business culture was unfamiliar and efforts to bring them into the mainstream were frequently misconceived and often destructive. Relegated to small unproductive parcels of land and isolated from mainstream economies, they were unable to maintain their own economic systems or participate in the post-colonial one, except at the margins. The result was, and is, a significant “economic gap” between Aboriginal people and the Canadian population, generally. Despite considerable efforts by successive governments to improve the social and economic conditions of Aboriginal people, many continue to lag behind the rest of the Canadian population when measured against nearly every social and economic indicator.

The Committee believes that assisting Aboriginal communities build their economies and position themselves to take advantage of economic opportunities is vital to addressing existing social challenges. Indeed, in many instances, it is impossible to imagine how social conditions will improve without meaningful support for the development of an adequate economic base and increased participation in mainstream local and regional economies.

In dozens of communities across Canada, Aboriginal involvement in economic development activities has done more to change the lives of Aboriginal people in the last decade than any number of government programs. Where the seeds of economic action have taken root, they have blossomed. Guided by visionary leaders, these communities made the leap to the modern industrial economy, often in a single generation. These remarkable successes, many of which are documented in this report, have changed the future of communities and contributed to the economic well-being of entire regions.

Nevertheless, the Committee is aware that, for a significant segment of the Aboriginal population, some of whom continue to struggle to acquire even the most basic services, for their communities, such as adequate housing and health care, the promise held by economic development may still be far away. Over the course of the study, some

Committee members, such as Senator Aurélien Gill, expressed ongoing concern that other, more pressing issues affecting Aboriginal people warranted greater focus and priority by the Committee. The dire conditions and challenges in a number of Aboriginal communities throughout the country, such as Kashechewan or Pikangikum, are urgent and require immediate attention. The report's focus on economic development should not overshadow these important issues.

Ensuring that Aboriginal people share in the economic wealth and prosperity of this country, however, is essential to achieving improved social outcomes. The two are inextricably linked. Moreover, continued dependency on government transfers and economic marginalization is unacceptable to Aboriginal people. They want a hand up, we were told, not a handout.

The Committee recognizes the common commitment Aboriginal people share in wanting to re-build and build their economies. In this report, we put forward a number of practical proposals, based on the evidence before us, which, if implemented in a serious and dedicated fashion by the federal government, we believe will lead to improved economic outcomes for Aboriginal people and, indeed, for Canada as a whole.

EXECUTIVE SUMMARY

Aboriginal people share a common commitment to address the economic challenges facing their communities. Though not widely recognized, many communities throughout the country are beginning to experience economic success in areas ranging from small business development to larger scale commercial projects. Aboriginal people can, and have, succeeded on “their own terms”, adapting mainstream business practices to their own strongly held values and cultures. For complex reasons, others continue to struggle. The report seeks to identify why certain Aboriginal communities are succeeding economically, while others are not.

Aboriginal communities experiencing economic success are extremely diverse in size, location, and resource wealth. However, the study indicates that these communities share some basic elements. These are:

- stable leadership and vision
- appropriate interplay between politics and business
- legitimacy of economic activities to the community
- strategic use of available resources
- qualified labour pool
- willingness to form partnerships with other Aboriginal communities and with the private sector in the pursuit of economic opportunities.

The report also identifies some critical barriers to Aboriginal economic development, including:

- legislative and regulatory aspects of the *Indian Act*
- limited access to lands and resources and capacity to develop those resources
- lack of institutional mechanisms to support economic interactions
- insufficient education and training
- limited access to capital
- non-competitive physical infrastructure

First Nations’ communities, by virtue of the *Indian Act*, are impeded from developing their economies and attracting investment. The report concludes that, as a result of the *Act*, market forces do not operate properly on Indian lands, thus substantially raising the costs of doing business on reserve. Efforts to modernize outdated and restrictive processes should be supported, expanded and adequately funded.

Limited access to lands and resources is also identified as a barrier to wealth generation that must be addressed as an urgent priority. A redistribution of those resources through, for example, the timely settlement of land claim and treaty land entitlement agreements as well as the negotiation of resource revenue sharing arrangements within traditional territories, is seen as essential to “unlocking” economic opportunities for Aboriginal people. However, as fundamental as greater access to lands and resources is to the wealth of Aboriginal communities, the report suggests that, alone, it is no guarantor of success.

Successful economic development depends on a community's capacity to manage and develop those resources to its economic benefit. Without this capacity, the economic value of lands and resources will be limited.

Indeed, the lack of governance capacity and targeted, market institutions, as well as limited access to mainstream institutions, has severely undermined the economic development prospects of Aboriginal people. In order for Aboriginal people to become meaningful players in the Canadian economy and to develop and manage their own economies, serious attention must be given to developing appropriate institutional arrangements.

Similarly, insufficient education and training are key impediments to greater Aboriginal participation in the economy. Aboriginal people in the labour force tend to be employed in less-skilled, lower paying positions. In an increasingly knowledge-based and technology-focused economy, improved education levels and greater skills training are essential for sustainable, long-term economic and community development. The Committee found, however, that better linkages between education and employment are required to meet the needs of Aboriginal people. Incorporating trades training in high schools as well as strengthening literacy programs are important to improved economic well-being.

Increasingly, Aboriginal people view economic development as fundamental to reshaping their social outcomes and are asking that this area be afforded much greater priority by governments. The report suggests that the time has come for the federal government to stop treating Aboriginal economic development as "discretionary". The federal government must make meaningful investments in Aboriginal economic development, anchored by a newly formulated Canadian Aboriginal Economic Development Strategy designed to meet Aboriginal economic development aspirations and achieve measurable results. This strategy should take a coordinated and integrated approach across sectors, connecting to education, skills development and training, infrastructure development, institutional and governance capacity, capital development and access to lands and resources.

Ultimately, economic development must make sense to the communities undertaking, and affected by, that development. Economic development practices that do not resonate with the values and culture of Aboriginal communities will likely not be supported and are therefore unsustainable. In this light, the report also looks at the economic value of traditional economies, often under-reported in official statistics. The Committee finds that governments have an important role in ensuring that Aboriginal people have the necessary mechanisms to control the scope and pace of development within their traditional territories.

The continued economic marginalization of Canada's rapidly growing Aboriginal population is no longer tenable and can have serious consequences in those areas of the country with significant Aboriginal populations. The report provides concrete, pragmatic advice to governments at all levels – federal, provincial, territorial, Aboriginal – to help further stimulate economic activity in Aboriginal communities that are already making progress and, in the case of those that are struggling to help create some of the conditions

that can lead to success. The Committee firmly believes that even though not all Aboriginal communities may be able do well economically, all can do *better*.

THE COMMITTEE'S RECOMMENDED APPROACH

The Committee's report makes 17 recommendations. Together, these recommendations form the basis for implementing a new approach to Aboriginal economic development, grouped into the following seven areas:

1. Renewed Federal Approach to Aboriginal Economic Development

Government programs have undoubtedly assisted some communities in taking steps towards economic self-reliance. However, the results have been sporadic, and the overall approach has been piecemeal and largely ineffective in eliminating the social and economic disparities experienced by Aboriginal people. Recent arbitrary cuts to existing economic development programs have made the matter considerably worse. Making meaningful investments in Aboriginal economic development is crucial. The demographic projections and implications of a young and growing Aboriginal population suggest that we can ill afford not to make such commitments. A growing underclass of disenfranchised Aboriginal citizens would come at a significant cost to us all. However, to be effective, such investments must be anchored by a policy framework designed to meet Aboriginal economic development aspirations and achieve measurable results. In this section we propose that the federal government recast its current approach to Aboriginal economic development and recommend:

- **Making meaningful investments in economic development, including working with provincial and territorial governments to establish regional economic development funds;**
- **Renewed policy framework to anchor those investments;**
- **A central economic development agency to integrate, deliver and develop programming.**

The Committee recognizes that developing a new policy approach could take some time. In the interim, however, the federal government should *immediately* act to:

- **Rescind funding cuts that were made to the Department of Indian Affairs and Northern Development's equity programs;**
- **Address the outstanding issues around the federal Procurement Strategy for Aboriginal Business.**

2. Support for Institutional Development

The Committee finds that without an adequate institutional base to structure economic interactions and support the governance and technical capacity of Aboriginal people and economies, economic development measures will be limited in their effectiveness.

Recommendations in this key area include:

- Increased support for existing Aboriginal financial institutions in order to improve the overall quality of lending programs and enhance access to capital;
- Development of institutional arrangements, through the establishment of an Aboriginal Natural Resources Economic Development Framework, to support the transfer of knowledge and other capacity-building initiatives in the natural resource sectors – a key economic driver for many Aboriginal communities;
- Development of institutional arrangements, including an institution for excellence and capacity building, to address the significant economic infrastructure gaps that currently exist.

3. Increased Access to Lands and Resources

The Committee found that increased access to lands and resources - including through the resolution of land claim and treaty land entitlement settlement agreements as well as the negotiation of resource revenue sharing arrangements from development on traditional territories - is fundamental if the existing *Aboriginal economic opportunity structure* is to change in any significant way. However, the Committee also found that the ability to manage and exploit those resources is as critical to economic development as access or ownership. Recommended actions include:

- The development of a federal consultation framework, consistent with Supreme Court of Canada rulings, including measures to ensure that resource revenue arrangements are negotiated with affected Aboriginal groups in instances where federal approvals for resource development projects are triggered;
- Targeted programs to support the land and natural resource management capacity of Aboriginal people, including the establishment of a land and resource management agency.

4. Education and Training

Inadequate levels of education combined with insufficient training are key impediments to greater Aboriginal participation in the economy. Aboriginal and non-Aboriginal businesses have consistently asked for greater support for programs targeting literacy and numeracy. Without these basic skills, many companies are unable to hire and/or enroll Aboriginal employees in advanced workplace training programs. The recommended action around skills training takes a two-pronged approach:

- Strengthening apprenticeship, literacy and numeracy programs targeting Aboriginal learners, and
- Providing fiscal incentives to companies that develop/offer Aboriginal apprenticeship programs, including workplace literacy and numeracy programs.

5. Addressing *Indian Act* Barriers to Development

The *Indian Act* has artificially raised the cost of doing business on reserve. The legislative regime often acts to prevent market forces from operating properly on “Indian lands”. Inefficiencies around the land tenure and land registry systems act as disincentives to economic development and impede outside investment. In addition, slow and burdensome *Indian Act* processes, particularly around designating land for commercial purposes, often results in lost business opportunities. Most troublesome, the restrictions placed on the use of property as collateral has made it very difficult for individuals and communities to secure financing. Measures, such as the *First Nations Land Management Act*, have allowed participating First Nations to opt out of the land-related provisions of the *Indian Act* and manage their lands more competitively.

Recommended actions are targeted to addressing *Indian Act* restrictions that affect on reserve development. These include:

- **A national process to review the negative impacts of the *Indian Act* and the development of timely, joint solutions;**
- **The extension of the *First Nations Land Management Act* to additional First Nations and adequate funding to signatory First Nations; and,**
- **The development of a national First Nations land registry system.**

6. Infrastructure Deficits

Many, if not most, on reserve First Nation communities lack the basic infrastructure required for economic development. As a result of infrastructure deficits, many First Nations’ communities are unable to attract outside investment or to develop their economies. Government investments in this area are critical. Accordingly, the Committee propose:

- **An adequately funded First Nations infrastructure program, which will bridge the current infrastructure gap between First Nations and non-First Nations’ communities within ten years; including infrastructure funding for commercial and industrial development.**

7. Partnerships with Industry

The private sector is the principal engine of the economy. Increasingly, there is recognition among Aboriginal leaders that economic success will come through linkages and partnerships with industry. Such partnerships can play an important role in helping Aboriginal communities and businesses overcome barriers to participation and develop capacity in a range of sectors. They can be particularly valuable to smaller communities, who otherwise face a narrow set of economic opportunities. Governments have an important role to play in facilitating such partnerships. The Committee recommends that:

- **The federal government take a lead role in facilitating partnerships between Aboriginal people and industry, including implementing tax incentives to encourage such partnerships.**

CONCLUSION

Past and current approaches to improving the economic and social well-being of Aboriginal people have not met with great success. The almost exclusive emphasis on social programs and spending by the federal government is, for many, misguided. Increasingly, Aboriginal people view economic development as fundamental to reshaping their social outcomes and are asking that this area be afforded much greater priority.

Across the country, Aboriginal people, businesses and communities are taking their place in the national and global economy. Through innovation, imagination and an indefatigable entrepreneurial spirit, Aboriginal people are contributing not only to the well-being and economic futures of their communities, but to national prosperity as well.

They are ready to contribute more and do even better. So must we.

PART I: INTRODUCTION

Economic progress translates into social progress; a society where all citizens benefit, and no one is left behind.

Deputy Minister Al Hilton
Saskatchewan Northern Affairs

First Nations, Inuit and Métis people¹ share a common commitment to address the economic challenges faced by their communities. For most Aboriginal communities and individuals, economic development is fundamental to addressing a range of social disparities, well-documented in the literature.²

Consistently, we heard that Aboriginal people want to share in the wealth and prosperity of this country. Many communities, including some who might appear disadvantaged by isolation or limited opportunity, are achieving an enviable measure of economic success. Others, however, even ones with apparent advantages, continue to struggle. In undertaking this study, the Committee was concerned with why some communities are succeeding, while others are not. We were seized with the question: what are the factors that lead to successful Aboriginal economic development and what are the barriers that prevent it?

There are, of course, no easy answers to this question. Aboriginal communities are far from uniform and each faces their own unique set of constraints. Local challenges and economic opportunities are as varied as the individual communities themselves. Some communities - like the T'licho in the Northwest Territories - are close to, and actively participate in, large industrial projects like diamond mining. While others - like the Lac La Ronge Indian Band in northern Saskatchewan or the Mohawks of Kahnawá:ke in Québec - are developing their economies from the ground up, project by project, business by business, very much focused on the needs and aspirations of the community.

A myriad of factors, such as population size and proximity to resources and markets, will undoubtedly affect the economic prospects of communities. As fundamental as greater access to lands and resources is to the wealth of Aboriginal communities, alone, it too is no guarantee of success, and is influenced by a community's ability to manage and exploit those resources to its economic benefit.

¹ Unless otherwise specified, the term Aboriginal is used throughout the report to denote the Inuit, Métis and First Nations (Registered and non-Registered) peoples of Canada.

² Demographic and economic conditions of Aboriginal people are described in Appendix A.

A number of observers and commentators have put forward their ideas on how to achieve Aboriginal economic development success. The Harvard Project on American Indian Economic Development, for example, attempted to demonstrate that self-government, if modelled on appropriate criteria, is a key factor in determining economic success. Their findings have been interpreted widely and along a spectrum of possibilities, ranging from local decision-making capacity to full sovereignty. Others have questioned whether applying the prescriptions of the Harvard study to the Canadian context - where two-thirds of First Nations have on reserve populations of less than 500 and many are isolated and remote – is realistic. At the other end of the spectrum, there are those, such as the Canadian Taxpayers Federation, who argue that the reserve system itself is the key, structural impediment to economic development and have called for its abolition.

This study takes a far more pragmatic approach to issues relating to Aboriginal economic development. The Committee believes that there is no “magic prescription”, but there are basic elements, absent which, it is difficult to imagine how any community – Aboriginal or otherwise - is able to succeed economically. We hope to provide concrete advice to governments at all levels – federal, provincial, territorial and Aboriginal – to encourage these elements in communities that are already making progress and to help create them in other places. We have also identified specific obstacles to development that are unique to the Aboriginal situation and have proposed some measures to overcome them. In the course of our examination, we have, however, made observations, which go against some of the received wisdom and orthodoxy in this area. Notably, we reject the idea that privatizing Indian lands will result in the economic well-being of First Nations’ communities and suggest that politics and business, rather than being kept entirely separate, must operate in a complementary fashion.

In this chapter we deal primarily with how economic development is understood by Aboriginal people, as well as the barriers impeding, and factors contributing to, economic development success. In the sections to follow, we explore, in greater detail, the current federal approach to economic development, institutional development, access to lands and resources, business partnerships with industry, education and training, community infrastructure, size and location as well as the economic benefit of traditional economies.

The Committee recognizes that its study can not address all aspects of Aboriginal economic development. Importantly, there are unique economic development challenges facing Inuit, Métis and First Nations’ communities, respectively. The Committee acknowledges that the needs of each of these communities are specific to their circumstances. Accordingly, readers should be mindful that while the Committee heard from a number of Métis and Inuit representatives, in the main, witnesses were largely from First Nations’ communities.

DEFINING ECONOMIC DEVELOPMENT

Economic development, as Professor Jon Altman noted, is a highly contested term. At one end of the spectrum there are those who see development as a process of expanding the real freedom that people enjoy. At the other end, more conventional notions, like economic growth measured by per capita income, employment and independence from welfare, prevail. Similarly, Aboriginal economic development aspirations range widely

from a desire to engage in traditional activities or participate in the market economy through businesses and jobs.

Regardless of how one defines economic development, what is clear is that for too long Aboriginal people in Canada have been largely excluded from sharing in this country's economic success. As a result, many have fallen behind the Canadian population in nearly all areas of socio-economic well being. While Canada gradually developed into one of the world's richest countries, Aboriginal Canadians, according to Chief Willson of the West Moberly First Nation, were by design left on the outside looking in:

The whole system, the whole structure is developed that way. We were gathered and put on reserves, placed off to the side, and we were told that we would be taken care of. For one reason or another, our membership, our people, our elders believed in that. They sat by and allowed things to happen. We have had large-scale developments in our territories that have resulted in no opportunities to the First Nations.³

The federal government's social programs and overall policy approach towards First Nations, Inuit and Métis people have done very little to lift those groups out of poverty and social exclusion. With the Aboriginal population base expanding at a rapid rate and the federal government slow to change its approach, Aboriginal leaders increasingly recognize that pursuing economic development opportunities is critical to improving the socio-economic conditions of their people. Clarence Louie, Chief of the Osoyoos Indian Band, told the Committee that First Nations' leaders have long recognized the importance of economic development:

I have quotes from our past national chiefs, going back to the first in 1973, George Manuel: "Without an economic base our communities will never be able to be in control of our future." Ovide Mercredi said, "It is the economic horse that pulls the social cart." Matthew Coon-Come said, "Economic development will be my first order of priority." One of the most prominent Native leaders and defenders of Native rights, Grand Chief Billy Diamond from Northern Quebec, said, "Economic development is the key to extending Native rights."⁴

While traditional activities, such as hunting and trapping, continue to be of importance in many Aboriginal communities, the Committee notes, with interest, that Aboriginal people are increasingly active and, in many cases, *successful* in numerous areas of business, both on- and off-reserve. Many communities have identified the provisions of the *Indian Act* as one of the most significant barriers to development. They have been able to substantially improve their standard of living by deliberately breaking free from the shackles of the *Indian Act* and finding alternative ways to do business in their communities. At the same time, they have not simply adopted all non-Aboriginal business practices but have developed approaches consistent with their own deeply held

³ Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Proceedings*, 24 October 2005, Chief Roland Willson, West Moberly First Nations. [Hereinafter referred to as *Proceedings*].

⁴ *Proceedings*, 26 October 2005, Chief Clarence Louie, Osoyoos Indian Band.

values and beliefs. They are succeeding by choosing to pursue economic development *on their own terms*.

Each of these approaches has their advantages and drawbacks. What is particularly inspiring to this Committee, however, is that this economic activity, in its various forms, is taking place in a growing number of Aboriginal communities throughout Canada, and in most cases, is driven almost entirely by the people and communities themselves. Not surprisingly, these successes are, for the most part, hidden from the broader public domain. Nevertheless, it is important that Canadians recognize these successes since Aboriginal economic development is a benefit to the overall Canadian economy and should be supported.

Yet even with the right investment and policy prescriptions, not all Aboriginal communities will be immediately successful economically. Professor Stephen Cornell, who has extensively studied the economic development prospects of American Indian Tribes as part of the Harvard Project, told the Committee it is inevitable that mistakes will be made as Aboriginal communities take steps towards greater political autonomy and economic self-sufficiency.

Aboriginal Economic Development: How Canada Benefits

The other thing that I think is often not understood — and we do not describe very well — is that it is important to pause and make sure that we are all aware that Aboriginal economic development is not just good for First Nations people or Aboriginal people. It makes a significant contribution to regional economies and Canada as a whole. I can tell you that the economic activity on the Squamish Nation lands makes at least a \$1-billion contribution annually to the regional economy. This will increase significantly over the next 10 years. That number, by the way, is estimated by using a reasonable multiplier and the annual sales generated from commercial and retail operations on our land. This translates into significant employment for all who reside within our traditional territory and large tax revenues for all levels of government. The Squamish Nation is not unique. Many other First Nations have opportunities that are waiting to be realized, so investing resources in the area of Aboriginal economic development is a good thing for all Canadians.

Harold Calla
Squamish First Nation

Aboriginal Perspectives on Economic Development

Even to the casual observer it is evident that Aboriginal Canadians want to benefit from economic development, but “on their own terms”.⁵ While there is, unquestionably, great diversity among Aboriginal people and communities, Aboriginal Canadians tend toward a stronger sense of collective responsibility and see the economy and social life as being intricately tied together.⁶ Theirs is, generally speaking, a more community-oriented, less individualistic, culture, which leads to a decidedly refreshing approach toward economic development. Roy Vermillion, CEO of the Athabasca Tribal Council told the Committee that:

⁵ *Proceedings*, 7 December 2004, Bob Anderson, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Regina.

⁶ See, for example, testimony of Dogrib Treaty 11 Council representatives, 7 December 2004.

We look at economic development as being part of the process of overall community development, a holistic approach to developing our communities, which also includes business development.⁷

Aboriginal communities, by and large, are not willing to compromise their identity and culture in the pursuit of economic success. To be acceptable, economic opportunities must fit into their cultural framework. For example, representatives from the Dogrib Treaty 11 Council told this Committee, quite clearly, that they are not prepared “to give up who we are in order to gain from economic development” adding that “we do not want to lose our traditions, culture, language or religion.”⁸

Recognizing the desire of Aboriginal Canadians to maintain a meaningful connection to the land is essential to understanding their economic development aspirations. First Nations, Inuit and Métis people expect their rights and title to lands and resources to be acknowledged and respected.⁹ Others went further, highlighting the importance of maintaining the integrity of the land and of the environment. John D. Ward of the Taku River Tlingit First Nation told the Committee that a “sustainable economy means respecting our lands, our people and our rights and title.”¹⁰

This is not to say that Aboriginal communities are closed to the outside world and to new economic opportunities. In fact, the Committee heard evidence that there is a cultural shift towards economic integration taking place in many Aboriginal communities across Canada.¹¹ Recognizing that economic opportunities within their own communities are limited, a growing number of Aboriginal people are looking beyond their own territory for new economic development options, often in partnership with the private sector.

Aboriginal leaders have told this Committee that they want their participation in Canada’s vibrant economy to be meaningful. Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta, Assembly of First Nations, commented that: “My chiefs have said that we want more than to carry chain saws, cut and pound in stakes. We want to be on the drill head and we want to own that rig.”¹² The Blood Tribe in Alberta have made this a reality and are directly involved in resource extraction, drilling for oil and gas on their land.

This pragmatic approach to economic development is driven, in part, by the recognition that economic development is a critical component of nation-building. Jim Angus, hereditary chief of the Gitxsan Nation, told the Committee that to build a strong community, “[w]e have to change the situation of our people. We cannot continue to live as we do.”¹³ Economic development is seen by many Aboriginal people as the means by

⁷ *Proceedings*, 27 October 2005, Roy Vermillion, CEO, Athabasca Tribal Council.

⁸ *Proceedings*, 7 December 2004, Dogrib Treaty 11 Council.

⁹ For example see testimony of Christina Rowland, Economic Development Officer, Okanagan Nations Alliance, *Proceedings*, 26 October 2005.

¹⁰ *Proceedings*, 24 October 2005, John D. Ward, Spokesperson, Taku River Tlingit First Nation.

¹¹ *Proceedings*, 27 October 2005, Peter K. Manywounds, Special Projects Consultant, Tsuu T'ina Nation.

¹² *Proceedings*, 15 June 2005, Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta, Assembly of First Nations.

¹³ *Proceedings*, 24 October 2005, Jim Angus, Hereditary Chief, Gitxsan Nation.

which they can resolve their own socio-economic problems¹⁴ and, ultimately, have some measure of control over their own futures.

It is young Aboriginal people, however, who may be penalized the most by being left on the sidelines of Canada's economy. These young people are cognizant of the socio-economic disadvantages and marginalization they face and are demanding change. Allan Luby, Chair of Aboriginal Tourism Canada, observed that:

Over this last 20 years, I have watched our youth take over the majority of our people. When I look into the eyes of our young people nowadays, I see a passion. They want to move ahead, but they are also becoming very impatient with things. They want to see these social and economic drivers there for the communities, to raise the level of the communities to that of the rest of Canada.¹⁵

If this positive change is going to occur, Aboriginal people must make, and be accountable for, the decisions affecting their future. The Committee strongly believes that if development is to be sustainable, the communities themselves must be at the helm of the decision-making process. As Art Sterritt, Executive Director of the Coastal First Nations cautioned, “[g]overnments, industry, non-governmental organizations and other interests must resist the urge to impose paternalistic solutions.”¹⁶ Consequently, governments have an important *supporting* role to play in helping Aboriginal communities take advantage of existing and emerging economic opportunities. Aboriginal people want to contribute to, and benefit from, Canada's economic success. “We want to succeed,” was the unequivocal message delivered to us by witnesses.¹⁷

SOME KEY BARRIERS TO ECONOMIC DEVELOPMENT

Witnesses identified several factors that impede community economic and business development. Lack of infrastructure, difficulty gaining access to capital, capacity building needs, distance from markets and a small population base, among other factors, were commonly cited. The Committee recognizes that while there are shared barriers, there are also important regional and individual differences. However, based on the evidence before this Committee, seven of the most salient barriers to economic development are identified below:

Access to Capital

Access to capital has been, and continues to be, a primary issue for many Aboriginal communities and individuals seeking to start, expand or acquire a new business. In addition, because financing options are often limited, communities find themselves unable to invest in infrastructure improvements or participate in large scale resource development projects. Further, the small size and isolation of many Aboriginal

¹⁴ *Proceedings*, 27 October 2005, Larry Hutchinson, Senior Administrative Officer, Little Red River Cree Nation.

¹⁵ *Proceedings*, 22 November 2005, Allan Luby, Chair, Aboriginal Tourism Canada.

¹⁶ *Proceedings*, 25 October 2005, Art Sterritt, Executive Director, Coastal First Nations.

¹⁷ *Proceedings*, 31 May 2006, Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta, Assembly of First Nations.

communities limits the presence of financial institutions. In many Inuit communities, for example, “financial institutions of any kind are completely absent, which means that capital is not accumulated within the communities or available for investment in business enterprises.”¹⁸ Witnesses have offered a number of suggestions to remedy the limited access to debt and equity capital, including, among others: tax incentives for investment in Aboriginal businesses; home ownership on reserve as a means to expand access to capital, and greater support for Aboriginal Financial Institutions (i.e., Aboriginal Capital Corporations and Aboriginal Community Futures Development Corporations).

Legislative and Regulatory Barriers

Legislative and regulatory barriers, in particular those posed by the *Indian Act*, have restricted the ability of on reserve First Nations’ communities to take advantage of economic opportunities. For example, the *Indian Act* contains many provisions which block or limit development, such as, for example, those which make it difficult to secure loans using land and other assets as collateral. The report examines on reserve development barriers in greater detail in a section to follow.

Limited Access to Lands and Resources

Limited access to lands and resources is identified as a fundamental barrier to wealth generation that must be addressed as an urgent priority. A redistribution of those resources through, for example, the timely settlement of land claim and treaty land entitlement agreements as well as the negotiation of resource revenue sharing arrangements within traditional territories, is seen as essential to “unlocking” economic opportunities for Aboriginal people.¹⁹

Building Human Capital

Building human capital is cited as a key factor in assisting Aboriginal communities and individuals take advantage of, and pursue, economic development opportunities. The report documents the importance of closing the education gap as an important precondition for successful, long-term economic and community development. Many Aboriginal communities and individuals, however, lack the skills and training necessary to do so. Economic development cannot occur without attention to the training and education needs of Aboriginal people. A primary example, the successful management and development of resources will continue to be an important source of growth for Aboriginal economies. However, these opportunities will only be meaningful if Aboriginal people have the education, training, and technical skills necessary to fill employment opportunities and if Aboriginal-owned businesses are in a position to take advantage of the business development opportunities that emerge.

Infrastructure Deficits

Infrastructure deficits, including substandard telecommunications infrastructure, poor roads, and unsafe water supply, make it difficult to attract investment to First Nations and Inuit communities and are seen as key barrier to economic development. Many Inuit and First Nations’ communities do not have sufficient revenues to invest in infrastructure

¹⁸ Mary Simon, President, Inuit Tapiriit Kanatami, *Submission*, p. 9.

¹⁹ National Aboriginal Economic Development Board, *Response to the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable Economic Opportunities Sectoral Follow-Up Session Facilitators’ Report*, December 2004.

upgrades. Federal programs, however, do not support infrastructure improvements targeted to commercial developments.

Lack of Governance Capacity

The ability to make good decisions requires capable governance and governing institutions. As Aboriginal people struggle for, and acquire, increased decision-making authority, especially over their lands and resources, there is a need to invest in governance (or institution) building. Many Aboriginal communities find that they lack the institutions required for good decision-making and have considerable catching up to do in terms of acquiring the administrative capacity to “identify economic opportunities, form partnerships, negotiate agreements, design and operate business ventures, design and operate institutions that support economic development.”²⁰

Fragmented Federal Approach to Economic Development and Limited Funding

Approximately eleven federal departments and agencies deliver 27 different economic development programs targeted to Aboriginal people. Several witnesses have commented that this situation has resulted in a lack of coordination and duplication among federal programs, lost economic opportunities due to bureaucratic delays and fragmentation of program delivery. As we argue in a subsequent section of the report, the current federal approach to Aboriginal economic development has not worked. Accordingly, an integrated policy framework and central delivery agency is recommended. In addition, federal expenditures on Aboriginal economic development account for roughly 8% of total federal spending on Aboriginal people. The current imbalance in federal funding toward social programming must be addressed, with economic development accorded a greater priority.

FACTORS CONTRIBUTING TO ECONOMIC SUCCESS

During the course of our study, the Committee had the opportunity to visit and hear from a number of very successful Aboriginal communities, including Millbrook First Nation in Nova Scotia, Lac La Ronge Indian Band in Saskatchewan, Osoyoos Indian Band in British Columbia and Whitecap Dakota First Nation, also located in Saskatchewan. We were struck, almost immediately, by one very important fact: these communities were not always successful, and until quite recently, were struggling through many of the same pathologies confronting other Aboriginal communities.

How these communities were able to reverse many years of stagnation and dependence was an issue with which we were seized. What we discovered is that Aboriginal communities, entrepreneurs and individuals who are successful operate by many of the same basic principles. There are, in fact, common themes running throughout these success stories which may be useful to other Aboriginal communities and businesses hoping to follow in their footsteps. Importantly, all successful communities and businesses talked of experiencing failure. Undeterred, they learned from their earlier mistakes, persevered and followed some simple rules.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

Six key factors that contribute to the success of Aboriginal communities and businesses are identified below. These are:

Leadership and Vision

It is no understatement to say that in almost every instance luck had nothing to do with the successes achieved by Aboriginal communities. Rather, it begins with a vision and stable leadership capable of giving practical expression to that vision. In describing the importance of leadership to the success of the Meadow Lake Tribal Council, Chief Helen Ben observed that:

[T]he strength was built through the strategic thinking of some of the past leadership of the Meadow Lake Tribal Council, in terms of looking to the future and wanting to provide more for their First Nations. They knew they could not just sit back and allow things to continue in the way they were. I believe that is where it began: They came together and said "We need to create some of our own economic development," and they went out seeking to do that. They were able to get a loan for the sawmill and they paid for that with their own money and with hard work. They also realized that you must have good managers and a good business model. I attribute our success to the past leadership of MLTC.²¹

"I strongly believe" Manny Jules remarked "in communities that have been successful, that it has been all about leadership".²² The Committee agrees. Our findings suggest that strong and stable leadership is the solid foundation upon which communities have been propelled to greater economic heights.

The Lac La Ronge Indian Band is a remarkable example of how leadership and vision contributed to their economic successes. Harry D. Cook, who was elected in 1987 and served continuously as Chief until 2005, believed that reliance on the federal government was harmful to the community and to the economy. Building on the aspirations of his predecessors, he set out to develop business ventures that would provide employment and sought to take advantage of the opportunities that were becoming available in the north. Today, Lac La Ronge Indian Band, through Kitsaki Management Limited Partnership, participates in several sectors of the economy and owns a number of profitable businesses. This vision of the future has been passed on to the present generation. The current Chief, Tammy Cook-Searson, recently made available private home ownership, providing the membership of the Lac La Ronge Indian Band with equity in their homes; a principal source of wealth-generation.

Understanding the Complementary Roles of Politics and Business

Chief Willson of the West Moberly First Nation in British Columbia told the Committee that: "We allow business to be business. We try to keep politics out of business. Politics is the quickest way to wreck anything."²³ Repeatedly, witnesses commented that a significant factor in their economic success was in keeping politics out of the day-to-day

²¹ *Proceedings*, 26 September 2006, Chief Helen Ben, Meadow Lake Tribal Council.

²² *Proceedings*, 17 November 2004, C.T. (Manny) Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative.

²³ *Proceedings*, 24 October 2005, Chief Roland Willson, West Moberly First Nations.

business operations of the community; leaving those operations instead to qualified business managers and other professionals. Tom Morris, President and CEO of Wasaya Airways, spoke of how the “Wasaya Founding Principles Guidelines” spells out this approach to conducting business:

From the outset we agreed that politics would never be allowed to interfere or take priority over the business, nor would we allow the Wasaya guidelines to be compromised. In the past, we have witnessed many businesses fail through the mixing of politics and agreed that this would not dictate our direction.²⁴

In addition, economically successful communities have created organizational structures to manage their economic development activities, separate from chief and council. These collectively-owned enterprises have become significant players in the local and regional economies.²⁵ They operate a range of businesses spanning from regional airlines to trucking companies, hotels, casinos and golf courses. The Committee heard from a number of such enterprises from across the country, including, for example, the Tribal Councils Investment Corporation of Manitoba, the Meadow Lake Tribal Council, Kitsaki Management Limited Partnership and Tewatohnhi’saktha, Kahnawake’s Economic Development Commission. Each has developed several partnerships and profitable businesses that provide their communities with much needed expertise and outside capital. Importantly, they operate at arm’s length from the political structures of their communities.

Elected officials do have an important role to play, however, in guiding the overall economic development plans and aspirations of communities. The Committee found that while daily business operations should be allowed to operate independently, larger strategic questions, such as the type of development to pursue and the objectives of development, should be framed by elected officials, working in concert with the broader community. Based on the evidence before the Committee, a complete separation between politics and administration, is likely too simplistic a formula. Economically successful communities, we found, appreciate how each sphere can work to support common objectives and manage the relationship accordingly. The benefits of this, perhaps more realistic, “partnership approach”, were captured eloquently by Harry D. Cook, former Chief of the Lac La Ronge Indian Band:

While the cooperation of business and government has been instrumental in creating good business climate for the First Nations, it has been more important to consistently remind ourselves that, *as political leaders, it is up to us to have a long-term vision for growing, healthy First Nations business sector. But it is not our place, as politicians, to manage those businesses. That we must leave to the business managers.*²⁶ [Emphasis Added]

²⁴ *Proceedings*, 28 September 2006, Tom Morris, President and CEO, Wasaya Airways LP.

²⁵ Canada, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, 1996, vol. 2, chapter 5, p. 894.

²⁶ Cited from *Proceedings*, 29 September 2006, Matthew Sherry, Economic Development Advisor, Saskatoon Tribal Council.

The issue partly, as we discuss below, is one of legitimacy, where community members are able to hold elected officials accountable for decisions they make in this regard.

Legitimacy of Economic Development Activities

Economically successful communities, observed the Auditor General, have integrated their economic activities with their culture and spirituality. We heard from several witnesses that economic development must make sense to the communities undertaking, and affected by, that development. The Taku River Tlingit First Nation commented that:

The most important message is that economic development is not successful if it is not based on sustainability, which is in keeping with Taku River Tlingit values for economic development to co-exist with our way of life.²⁷

Chief Lawrence Paul of Millbrook First Nation in Nova Scotia told Committee members that economic development is undertaken along traditional Mi'kmaq customs that are based on "sharing, on respect for our Elders and love of our children".²⁸ Witnesses told us that development is a matter of integrating or merging economic and social goals to bring about more far-reaching community revitalization. For example, during our visit to Kahnawá:ke in November 2006, we met with Mr. Bud Morris, CEO of Tewatohnhi'saktha, Kahnawá:ke's Economic Development Commission. He told us that they have a mandate to operate on a community-based economic development model:

Our vision is a self sufficient community that fosters a quality of life for Kanien'kehaka ne Kahnawa'kehro:non (Mohawks of Kahnawá:ke) and creates collective prosperity for future generations consistent with our cultural values.²⁹

Similarly, in testimony to the Committee, Tom Morris said that community support of Wasaya Airlines allowed their investment to remain and grow within their own company. In turn, that allowed the Aboriginal shareholders, as well as all participants, to enjoy the aviation services that are vital to the survival of northern remote isolated communities.

The issue of legitimacy - or what the authors of the Harvard Project on American Indian Development describe as "cultural match" - is identified as a key element determining the level of economic success enjoyed by communities. Although they were speaking specifically about governance institutions, we can safely say that economic development practices that do not resonate with the values and culture of Aboriginal communities will likely not be supported and, are therefore, unsustainable.

Identifying Your Best Features

Success is often achieved by playing to one's strengths. In other words, know what you're good at or get good at what you do. Making strategic use of available resources has been a critical factor in the economic success of Aboriginal communities and businesses. In testimony to the Committee, Chief Darcy Bear of the Whitecap Dakota

²⁷ Proceedings, 24 October 2005, John D. Ward, Spokesperson, Taku River Tlingit First Nation.

²⁸ Fact-finding mission to Millbrook First Nation, 6 November 2006.

²⁹ Fact-finding mission to Kahnawá:ke, 27 November 2006, John Bud Morris, CEO Tewatohnhi'saktha.

First Nation, talked about the process their community undertook to identify the best possible (commercial) uses of their land:

As a small First Nation with only about 4,700 acres, one of the first things we did was we looked at doing a land use plan: in other words, what is our land good for. They always say that the Department of National Defence gets the worst land in the country, and we are adjacent to a military base...Agriculturally, it is useless. Because of our history as Dakota people, who are known as great horsemen on the plains, one of the things our community did was they got involved with the cattle industry and found that to be very productive. In the 1930s, we were one of the largest producers in the area with over 500 head of cattle, all pure-bred Herefords... As of today, we have gone through the exercise of zoning the whole community and we have done that through community consultation.³⁰

Speaking specifically about business development and success, Lester Lafond, President of Lafond Insurance and Financial Services Ltd., told the Committee that knowledge of the sector, clients and markets is essential:

The following are my own views on how a First Nations individual can overcome the challenges and be successful in business. Whatever business sector an individual is in, they must be knowledgeable of the clients they will serve and knowledgeable of the sector they are participating in. They must understand their market, common business practices and business practices in the context of clients being on or off the reserve. Of course, you must have a strong background in management practices. It is important to have a general knowledge base, and post-secondary training is helpful.³¹

Lacking resources, such as oil and natural gas, the Lac La Ronge Indian Band achieved its success by capitalizing on the strength of its people. With over 8,000 members, the Lac La Ronge Indian Band has a large population which translates into a large potential labour force. Therefore, they have developed businesses in the sectors that are not capital intensive but, rather, labour intensive. Similarly, Chief Helen Ben stated that the Meadow Lake Tribal Council adopted the strategy of looking primarily for resource opportunities in its own backyard. In each of these cases, communities and individuals played to their strengths and developed the appropriate expertise, and then of course, took calculated risks.

Qualified Labour Force

Economic development literature identifies human capital - or a capable, educated and motivated workforce - as a fundamental pre-condition to successful economic development. Whether it is business or community-based, sustained economic success is almost impossible to achieve without a capable workforce. Brennan Gohn of the

³⁰ *Proceedings*, 26 September 2006, Chief Darcy Bear, Whitecap Dakota First Nation.

³¹ *Proceedings*, 26 September 2006, Lester D. Lafond, President, Lafond Insurance and Financial Services Ltd.

Cowichan Tribes in British Columbia told the Committee that “education and training is fundamental to our success.”³² In his appearance before the Committee, Professor Fred Wien suggested that the successes of the Membertou and Millbrook First Nations in Nova Scotia could be attributed to the level of education enjoyed by its membership:

I have been interested in thinking through what it is about Membertou and Millbrook that has allowed them to break out of a long-standing pattern. I do not think there are simple answers, but I do know from my own research that those two communities have, on average, the best educated Mi’kmaq population on reserve in the province, and they have had for a number of years.³³

Indeed, during our fact-finding trip to Millbrook First Nation in November 2006, Chief Lawrence Paul pointed to the pool of talented professionals the community has been able to attract and retain as a fundamental component of their success.

Well-qualified individuals are able to identify economic opportunities, develop and exploit those opportunities and can provide necessary leadership to bring about the overall success of their communities. Kelly Lendsay, President and CEO, Aboriginal Human Resource Development Council of Canada, told the Committee that “the Council’s experience in working with a number of partners across Canada has led it to conclude that the key to successful economic development is the alignment and integration of human resource strategies.”³⁴ The Committee agrees. In order for Aboriginal people and communities to participate in economic development, education and training is critical.

Partnerships with Industry

According to witnesses, partnerships have provided communities with more than external financial and human capital. The partnerships that each of these communities have nurtured provide many capacity-building opportunities for community members. Communities and individuals have the opportunity to learn how business operates as they progress to the point where they can assume management positions. The benefits and challenges of developing partnerships are dealt with in greater detail in a proceeding section of the report.

CONCLUSION

Having identified some of the key factors that act to impede or assist economic development activities, subsequent sections of the report examine, in greater detail, some of the key themes raised by witnesses during the course of our hearings. We have been fortunate enough to benefit, to a very great degree, from the experience and knowledge of those who appeared before us.

³² *Proceedings*, 25 October 2005, Brennan Gohn, Communications Manager, Khowutzun Development Corporation.

³³ *Proceedings*, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University.

³⁴ *Proceedings*, 26 September 2006, Kelly Lendsay, President and CEO, Aboriginal Human Resource Development Council of Canada.

Wasaya Airways: Visions of Success

Wasaya Airways, a successful partnership between nine remote First Nations in northern Ontario accessible year round only by air transportation, was also born of a vision. The original adventure began in 1987 as a vision of one of the First Nation elders, Mr. Albert Mamakwa, who recommended that the remote communities join together to develop a joint economic plan. The vision included the retention of revenue generated by their own community members, the provision of vital services by First Nations to First Nations, the generation of employment and training opportunities for youth and generating a source of funding to initiate community-based health and wellness activities such as recreation and social events. After much consultation and research, it was decided that the communities should form a company that would start off by providing essential aviation services to the region.

Gathering strength from this elder's vision, the communities approached V. Kelner Airways Limited, which, at the time, was a small float plane operation based out of Pickle Lake. After many long months of exploring possible business scenarios, the communities partnered with Kelner in 1989, and in exchange for \$49 in pocket cash and exclusive air-freighting rights to their communities, they received 49 per cent of that business. With a \$49 investment and the promise of loyal First Nation support, the Wasaya-Kelner revenues went from 3.6 million to \$15 million in four short years. Last year, revenues were in excess of 50 million. The new partnership was also structured to allow the gradual buyout of Kelner owners, and in 1989 Wasaya Airways achieved 100 per cent First Nation ownership.

PART II: NEED FOR NEW APPROACHES TO ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT

There can be no social justice without economic justice.
Chief Clarence Louie, Osoyoos Indian Band

As Canadians, surely we can no longer settle for two Canadas, one for the affluent and one for the impoverished; one the envy of the world and one more closely resembling the Third World; one Canada bringing us hope and one battling despair. Whether we are federal, national, provincial or Aboriginal leaders, we must do more, we must do it better and we must do it now, and we must do it together.

Premier Lorne Calvert, Government of Saskatchewan

Improved economic outcomes inevitably shape social outcomes. Repeatedly, witnesses told the Committee that economic development is a forceful determinant of the social well-being of Aboriginal communities. However, most felt that successive federal governments, despite declarations to the contrary, have not made this issue a priority, matched by substantive investments.

The social and economic disparities experienced by Aboriginal people suggest to us that current approaches toward economic development do not, and have not, worked. In this section we propose that the federal government recast its current approach to Aboriginal economic development and recommend:

- Making meaningful investments in economic development;
- A Renewed policy framework to anchor those investments;
- A central economic development agency to integrate, deliver and develop programming.

Meaningful Investments

Currently, the federal government spends almost \$9 billion annually on programs and services directed to Aboriginal peoples; principally to First Nations resident on reserve and Inuit. These expenditures support the provision of a variety of programs and services and include, for example, capital facilities, elementary/secondary education, social assistance, housing, and health services.

According to the evidence, roughly 8% of federal expenditures are targeted to economic development programs³⁵. In testimony to the Committee, Jeff Moore, then Director, Aboriginal Business Canada, commented on what he described as the current imbalance with respect to federal economic development expenditures:

The integration of federal social and economic development policies is needed because, now, there seems to be a greater emphasis on social development. The federal government allocates only \$300 million for

³⁵ In 2004-2005, funding for Aboriginal-specific economic development was approximately \$647 million.

Aboriginal economic development out of \$9 billion for Aboriginal people.³⁶

The Committee heard considerable testimony that economic development merits greater focus and funding. Chief Clarence Louie, with customary flourish, told the Committee that Aboriginal poverty will never be addressed until, and unless, significant investments in economic development are made:

In 2005, the federal government in its wisdom, after over a hundred years of failed social programs, still calls First Nations economic development funding "discretionary funding."... The enclosed graph, done recently by the National Aboriginal Economic Development Board, clearly demonstrates that the federal government's past 100 years of neglect on Aboriginal economic development is the biggest problem when it comes to Aboriginal poverty. Why the heck cannot the politicians at all levels of the federal and provincial governments, as well as all the Canadian people, see that when you spend 92 per cent of \$8 billion a year on social programs and only 8 per cent on economic development, Aboriginal poverty will always be Canada's hidden shame. No country or society in the world looks at economic development as discretionary.³⁷

That too much emphasis is placed on social programs and not enough on economic development initiatives is a key theme running throughout the testimony. Christina Rowland of the Okanagan Nations Alliance indicated that First Nations "need core funding not provided by the current regime - where 8% is going to economic development and 80% is going to social programs - to enable wealth to be built and redistributed to communities".³⁸ Similarly, Andrew Popko, Vice President of Aboriginal Relations at Encana, spoke of an "urgent need to elevate and recognize Aboriginal economic development as a tool vital to the future of Canada and Canada's Aboriginal people as a transfer of payments and federal dollars that currently flow to the social programs."³⁹

Aside from being modest, much of federal Aboriginal economic development spending is largely project-based and often available only on a short-term basis (one to two years). The bulk of Aboriginal economic development programming is targeted to:⁴⁰

- labour force skills development;
- small business development;
- on-reserve economic infrastructure;

³⁶ *Proceedings*, 10 May 2005, Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada.

³⁷ *Proceedings*, 26 October 2005, Chief Clarence Louie, Osoyoos Indian Band.

³⁸ *Proceedings*, 26 October 2005, Christina Rowland, Economic Development Officer, Okanagan Nations Alliance.

³⁹ *Proceedings*, 6 December 2006, Andrew Popko, Vice President, Aboriginal Relations, Encana Corporation.

⁴⁰ See Canada Aboriginal Peoples Roundtable, *Government of Canada Economic Opportunities Background Paper*, December 2004. This documented can be consulted on line at: http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/econ/bckpr/GOC_BgPaper_e.pdf.

- on-reserve resource development.

Witnesses told us that federal economic development programs, while limited, have been important sources of funding, particularly around business development and financing of small economic development projects. Federal program funding limits, however, have made it difficult for Aboriginal communities to participate in larger-scale economic development projects; a point reinforced in the 2003 report of the Auditor General on the economic development of First Nation communities.⁴¹ Several witnesses recommended that such programs be set aside in favour of more substantive investments. Deputy Grand Chief Terry Waboose of the Nishnawbe Aski Nation told the Committee:

We suggest that you recommend to the federal government that the generation of under-funded, short term, complex Aboriginal support programs be set aside and that real investment be made in the developments and institutions identified by our people for our people.⁴²

Equally important, witnesses observed that governments regularly provide generous subsidies to various sectors of the Canadian economy, including the oil and gas sector. Robert Campbell, Director of Business Development and Public Relations at the Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd., asked that similar treatment be accorded to Aboriginal communities:

We see the enormous investment by governments in big business players; make an investment in us. Give us access to significant funds. We will give you measurable results. We will take those funds to new heights, a place that we will have lasting and dramatic effects on our people...Give us the same chance.⁴³

Failure to make meaningful investments in the economic futures of Aboriginal people, we were told, could have serious consequences for an already marginalized group. Witnesses, such as the Assembly of First Nations, argue that meaningful support for Aboriginal economic development is crucial, especially within the context of a young and rapidly growing Aboriginal population. Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta, Assembly of First Nations commented:

Our young population also places a new strain and a new opportunity on our economic development. We need to be prepared to bring together these untapped resources so they can be an important part of local and regional economies.⁴⁴

⁴¹ Auditor General of Canada, *Economic Development of First Nations Communities: Institutional Arrangements*, Chapter 9, 2003. This report can be consulted on line at: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031109ce.html>.

⁴² *Proceedings*, 28 September 2006, Deputy Grand Chief Terry Waboose, Nishnawbe Aski Nation.

⁴³ *Proceedings*, 27 September 2006, Robert Campbell, Director of Business Development and Public Relations at the Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd.

⁴⁴ *Proceedings*, 31 May 2006, Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta, Assembly of First Nations.

The Assembly of Manitoba Chiefs observed that:

With the young and growing First Nations population, Canada and the provinces can no longer exclude or limit First Nations from the major sectors of the Canadian economy. The government, the private sector and First Nations organizations must work together to create and sustain a significant economic development focus for the future. This will begin to raise the standard of living for First Nations in this country and reduce the role of social assistance in First Nations lives.⁴⁵

Governments, especially those in western Canada with high concentrations of Aboriginal people, are beginning to recognize the importance of supporting their economic development prospects as essential to their own overall economic prosperity. In his presentation to the Committee, Richard Gladue, Assistant Deputy Minister, Saskatchewan First Nations and Métis Relations, indicated that the Aboriginal population in Saskatchewan is expected to grow at a rapid rate and double over the next twenty years. Demographic projections coupled with Aboriginal peoples' continued socio-economic marginalization and isolation from the Canadian mainstream economy, Mr. Gladue suggested, must be addressed by long-term economic development strategies. He went on to observe:

The Aboriginal population in Saskatchewan is young and growing; there is a huge demographic shift happening in this province. People are migrating in great numbers to urban areas. From what I understand, it is somewhere between 45 and 55 per cent. The Government of Saskatchewan is working to build a future of hope in Saskatchewan so that no one is left behind and our young people remain and build their future here. *Aboriginal economic development is key to the future of Saskatchewan.*⁴⁶ [Emphasis Added]

In this context, the Committee notes that important steps have been taken by a number of provincial governments to support Aboriginal economic activities. In October 2006, for example, the Québec government announced \$55 million over five years for the renewal of the *Fonds d'initiatives autochtones*, providing support to Aboriginal business, with dedicated streams within that amount for women entrepreneurs and young entrepreneurs. It also established a \$30 million regional investment fund for Aboriginal development starting in 2007.⁴⁷ In 2006, the Government of Saskatchewan introduced two programs targeted to bringing Aboriginal people further into the economic mainstream: A \$5 million First Nations and Métis Economic Development Program was initiated by the Department of First Nations and Métis Relations and a \$20 million First Nations and Métis Fund was established by the province's Crown Investments Corporation.⁴⁸ We heard of similar provincial initiatives across the country.

⁴⁵ *Proceedings*, 27 September 2006, Ian Cramer, Senior Business Advisor, Assembly of Manitoba Chiefs.

⁴⁶ *Proceedings*, 26 September 2006, Richard Gladue, Assistant Deputy Minister, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

⁴⁷ More information on these initiatives is available on line and can be consulted at:

http://www.saa.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiques/2006/saa_comm20061026.htm

⁴⁸ *Proceedings*, 26 September 2006, Richard Gladue, Assistant Deputy Minister, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

Witnesses told us that greater federal-provincial coordination and consultation with respect to Aboriginal economic development is needed. This view is supported by provincial government officials concerned that leadership and support from the federal government, on and off reserve, is often lacking. The 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* recommended greater coordination stating that “federal, provincial and territorial governments should enter into long-term economic development agreements with Aboriginal nations, or institutions representing several nations, to provide multi-year funding to support economic development.”⁴⁹

In 2003, a Conference Board of Canada report described the benefits of investing in Aboriginal peoples’ economic and social development stating: “The benefits of addressing the economic and social challenges facing Aboriginal people outweigh the costs.”⁵⁰ The Committee is persuaded by the evidence that the underutilization of Aboriginal economic potential is a real social cost. Funding that is significant in size, flexible in criteria and measurable in results is required to address the economic challenges faced by Aboriginal Canadians.

Renewed Policy Framework

Making meaningful investments in Aboriginal economic development is crucial. The demographic projections and implications of a young and growing Aboriginal population suggest that we can ill afford not to make such commitments. A growing underclass of disenfranchised Aboriginal citizens would come at a significant cost to us all. However, to be effective, such investments must be anchored by a policy framework designed to meet Aboriginal economic development aspirations and achieve measurable results.

The 1989 *Canadian Aboriginal Economic Development Strategy* is the current federal policy framework upon which most Aboriginal economic development programming is based. The Strategy, as described by the Auditor General, was intended to “consolidate support for Aboriginal economic development into fewer programs that could be applied more broadly”⁵¹. This objective, however, was not achieved:

The federal government’s Aboriginal support programs have increased in number and complexity since 1989, resulting in administrative burdens for First Nations and federal agencies, and increased risk of inconsistent treatment and lost opportunities.⁵²

Witnesses reported that the current federal economic policy framework is largely outdated. While some elements of the Strategy - such as the Canadian Economic Development Program delivered by the Department of Indian Affairs and Northern Development - were seen as still relevant and useful, most argued that it was time a new

⁴⁹ Canada, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Volume 2, Chapter 5, p. 840. 1996.

⁵⁰ Cited from *Proceedings*, 26 September 2006, Guy Lonechild, Interim Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations.

⁵¹ Auditor General of Canada, *Economic Development of First Nations Communities: Institutional Arrangements*, Chapter 9, p. 15, 2003.

⁵² *Proceedings*, 4 May 2005, Sheila Fraser, Auditor General of Canada.

strategy was formulated. Judy Whiteduck, Director of Economic Development at the Assembly of First Nations commented:

Right now we are dealing with largely the same dynamic, the same authorities that were in place in 1989. That was 17 years ago, and the economies all around us have changed. The global economy has changed, the national economies have changed, and regionally, but the underpinnings on which we base our economic systems of government have not changed. We need to have another discussion and introduce those kinds of systems of government that would promote a more invigorated economic infrastructure.⁵³

Witnesses also spoke of the need to ensure that a new strategy reflect the distinct needs, aspirations and goals of their communities. For example, in a written submission to the Committee, Ms. Mary Simon, President of the Inuit Tapiriit Kanatami noted: “When the federal government is developing policy and program initiatives for Aboriginal peoples – Inuit, First Nations and the Métis – it should do so for Inuit, First Nations, and the Métis.”⁵⁴ This view was echoed by most of the political Aboriginal organizations appearing before the Committee. The Manitoba Métis Federation told us that the “need for Métis specific policies, programs and services is difficult to overstate”⁵⁵ and noted that pan-Aboriginal approaches have adversely affected economic development in Métis communities. Similarly, the Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin (MKO) stated that “the pan-Aboriginal approach to some First Nations must be reviewed and a specific First Nations economic development program restored.”⁵⁶ While the socio-economic challenges confronting Aboriginal Canadians are shared, it is clear to us that solutions to those challenges will vary considerably. It would be a mistake, we believe, to develop an economic development strategy that does not reflect differences in northern, on and off reserve, rural and urban development, as well as the specific challenges and priorities of First Nations, Métis and Inuit.

During our examination of this issue, we travelled to various parts of the country and observed that regional variations are significant and must be considered in the development of any new strategy. First Nations on-reserve, for example, face unique challenges resulting from the regulatory and legislative barriers posed by the *Indian Act*, and experience governance capacity issues. Inuit living in the far north face enormous infrastructure deficits, isolation from mainstream economies, higher transportation costs and significant capacity needs. Métis people face their own challenges with respect to getting their rights recognized, obtaining a land base and operating within non-Aboriginal economies.

We also heard significant testimony that the current approach to Aboriginal economic development is fragmented and unable to respond adequately to the economic needs of

⁵³ *Proceedings*, 31 May 2006, Judy Whiteduck, Director, Economic Development, Assembly of First Nations.

⁵⁴ Mary Simon, Inuit Tapiriit Kanatami, *Submission*, p. 5.

⁵⁵ *Proceedings*, 27 September 2006, Oliver Boulette, Executive Director, Manitoba Métis Federation.

⁵⁶ *Proceedings*, 27 September 2006, Joe Guy Wood, MKO Economic Development Coordinator, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

Aboriginal communities and individuals. Several witnesses discussed the need for governments to make long-term, meaningful investments in economic development programming *as a complement to* reforms and measures that would attract commercial investment and development opportunities to Indian lands.

Support for economic development – particularly around infrastructure deficits, capacity building needs (technical, financial and human), and development of governance institutions – must be connected in such a way that support an integrated and coordinated approach. Guy Lonechild, Interim Chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations spoke of the need for government investment in a range of areas:

The capacity for communities to fully determine their economy is a key issue. While coordinating greater capacity at the local level is a priority, as yet, there is a shortfall in First Nations' governments' economic infrastructure. Therefore, *investments in new infrastructure, increased funding, and human capital at the community level are required to realize a community's potential.* There is a need to improve First Nations' economic infrastructure, their level of economic information and economic education.⁵⁷ [Emphasis Added]

Similarly, we heard that:

Aboriginal economic development cannot be considered in isolation; it has to be connected to education and training, as well as labour force attachment and development. Clearly, a multi-disciplinary, integrated and coordinated approach across sectors is required.⁵⁸

Based on the testimony before this Committee, and documented in much of the general literature in this area, a newly formulated economic development strategy should not be considered in isolation and should *focus on the conditions for development.* It should take a coordinated and integrated approach across sectors, connecting to education, skills development and training, infrastructure development, institutional and governance capacity, capital development and access to lands and resources. To achieve this, governments at all levels, Aboriginal organizations and the private sector must work together. The Committee wholeheartedly agrees with the Royal Commission on Aboriginal Peoples that:

The economic development of any community or nation is a process — a complicated and difficult one — that can be supported or frustrated. It cannot be delivered pre-fabricated from Ottawa or from provincial or territorial capitals. The principal participants, those on whom success directly depends, are the individuals and collectivities of Aboriginal nations. *The role of Aboriginal and non-Aboriginal governments should be to support the process, help create the conditions under which economic*

⁵⁷ *Proceedings*, 26 September 2006, Guy Lonechild, Interim Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations.

⁵⁸ *Proceedings*, 26 September 2006, Richard Gladue, Assistant Deputy Minister, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

*development can thrive, and remove the obstacles that stand in the way.*⁵⁹
[Emphasis Added]

The Committee also recognizes that it will take time to formulate a national economic development strategy acceptable to First Nations, Inuit and Métis peoples. On this point, the Committee notes that much work has already been done with Aboriginal organizations through the 2004 Canada-Aboriginal Peoples Roundtable. We feel this work should not be lost and we encourage the parties to use those deliberations fruitfully.

Central Economic Development Agency

We have already recommended that meaningful investments in economic development are required and have suggested that investments be anchored by a newly formulated strategy to replace the somewhat dated 1989 *Canadian Aboriginal Economic Development Strategy*. How to deliver that funding and implement the strategy is also a question of significant relevance to witnesses and to this Committee. Several witnesses have persuasively testified that bureaucratic delay within government departments and the reluctance of the Crown to take risks have resulted in lost economic opportunities.⁶⁰

On 1 December 2006, in an effort to consolidate Aboriginal economic development programming and develop a “single window” approach, Aboriginal Business Canada’s programming was moved to the Department of Indian Affairs and Northern Development. While the Committee appreciates this intent by government to achieve greater coordination, we are not convinced that merely moving federal Aboriginal economic development programs to one department will lead to greater efficiencies and less fragmentation; most especially when that department has a woeful record of achieving progress. While we agree that there is a need to consolidate federal programming, the Committee views this measure as an interim step; one, it would appear, that was least disruptive to the machinery and operations of government. In any case, as we argue below, what is needed is not a continuation of the same short-term, project-oriented funding of the past but, rather, a new approach that combines these mechanisms with longer-term and more holistic partnership approaches.

Many witnesses argued that the Department of Indian Affairs and Northern Development is not an acceptable delivery model for Aboriginal economic development. Harold Calla of the Squamish First Nation told the Committee:

I think the first thing we need to explore is whether or not...the Department of Indian and Northern Affairs will ever be capable of adequately responding to the challenges facing First Nations in developing economic and business opportunities. The timeline for risk/benefit analysis and decision making in today’s global economy is not compatible with the timeline of the federal system of decision making. Economic and business development is mainly about seizing the moment and being positioned to assess the assignment of risk and benefits, and where

⁵⁹ Canada, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Volume 2, Chapter 5, 1996.

⁶⁰ It has been argued that the Crown’s reluctance to take risks can be attributed to its fiduciary relationship to First Nations. On this point, please see: Fiscal Realities, *Expanding Commercial Activity on First Nations Lands*, 1999.

necessary, to engage the private sector as strategic partners. The federal system cannot ever emulate this environment, and nor should it be expected to.⁶¹

Similarly, the Assembly of Manitoba Chiefs stated that funds for First Nations development should be run by a First Nations specific organization, while the MKO advocated for the establishment of a new economic development agency outside of the Department of Indian Affairs and Northern Development. Likewise, Manny Jules recommended that we support the establishment of an institution for economic cooperation and partnerships so that First Nations can transfer the technology necessary to build their economies.

The Committee is persuaded by the evidence that there is a need for a central economic development agency that is quick on its feet and able to deal with multiple jurisdictions and stakeholders (i.e., able to move at the speed of business). Commenting on the private sector's experience with the labyrinth of federal programming, for example, Andy Popko of Encana, argued for the pressing need for simplicity:

Third, I will talk about the pressing need for simplicity on how federal Aboriginal programs and departments can communicate, assess and engage with the private sector.... We go to apply for some of these grant programs, programs that exist within the federal government, the 282 run by the different departments, but where do we go, what is the path, how do we get there? Like the Rubik's cube finally we give up, we put it down and who does not benefit? It is the Aboriginal people. Corporate Canada will continue on to do its activity, the Government of Canada still has its great programs all sitting here, and the people in the middle, the Aboriginal people who the program was designed for, unfortunately do not benefit as much as they should.⁶²

A central economic development agency would address this lack of cohesion. The Committee concludes, however, that such an agency should not be housed at the Department of Indian Affairs and Northern Development, whose concrete, reinforced silos and historic reluctance to deal meaningfully with the Aboriginal off reserve, urban and Métis populations make it a poor candidate. "What First Nations communities need" Harold Calla remarked to us "is to be empowered, to engage in this economy as they choose, to be enabled to match decision making and authorities, as they evolve, with the private sector."⁶³ A separate agency, operating under its own mandate, would also less likely be subject to discretionary funding cuts such as those experienced during program reviews.

Based on the evidence before the Committee relating to the need for a renewed economic development approach, we recommend as follows:

⁶¹ *Proceedings*, 25 October 2005, Harold Calla, Senior Councillor, Squamish First Nation.

⁶² *Proceedings*, 6 December 2006, Andrew Popko, Vice President, Aboriginal Relations, Encana Corporation.

⁶³ *Proceedings*, 25 October 2005, Harold Calla, Senior Councillor, Squamish First Nation.

Recommended Actions:

That the Government of Canada take immediate steps to strengthen its commitment to Aboriginal economic development as one of its key priorities and that Aboriginal economic development funding be increased to reflect a larger proportion of the federal government's budget allocation.

That the Government of Canada take a leadership role to establish, in partnership with provincial and territorial governments, regional Aboriginal economic development funds, and that such funds include entrepreneurial, education and training components targeting First Nations, Inuit and Métis individuals.

That the Government of Canada, in close collaboration with First Nations, Métis and Inuit organizations, develop a new Canadian Aboriginal Economic Development Strategy which respects regional and identity-based differences and employs an integrated, cross-sectoral, long-term approach, rather than the current short-term, project-based approach.

That the Government of Canada, in close collaboration with First Nations, Métis and Inuit organizations, establish a stand-alone economic development agency, separate from government departments and central agencies, to deliver Aboriginal economic development programming and implement the renewed Aboriginal Economic Development Strategy.

FEDERAL ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT PROGRAMS

The preceding section identifies the broader, structural issues that must be addressed in order for Aboriginal economic development initiatives to be meaningful. There are, however, immediate and specific steps that the federal government can take to alleviate some of the existing pressures. The first relates to recent federal funding cuts made to economic development programs and the second relates to the federal procurement strategy.

Restoring funding to economic development programs

Economic development programs, if they are structured properly, can help Aboriginal communities overcome the many obstacles to economic development that are in their path and can lead to tangible results. Pursuing economic development opportunities without government support is a considerable challenge for many Aboriginal people. There are often multiple barriers to projects getting off the ground, most notably inadequate access to capital and business expertise. Well-structured, responsive, government programs can help fill those gaps.

Some of the witnesses who appeared before the Committee acknowledged that many of their economic successes can, in part, be attributed to federal economic development initiatives. For example, Clarence Louie, Chief of the Osoyoos Indian Band told the Committee that:

A lot of our projects would not have happened if it were not for the economic development funding at Aboriginal Business Canada when INAC did have economic development funding; our winery would not have started, our heritage centre would not be under construction right now, our campground would not be where it is at.⁶⁴

However, a number of federal government programs designed to help stimulate Aboriginal economic development and employment have been cut in recent years. In 2005, the decision was made to cut the Department of Indian Affairs and Northern Development's equity programs and related access-to-capital initiatives; a decision the Committee was told will reduce federal government spending on Aboriginal economic development by about \$29 million per fiscal year.⁶⁵ Other programs that have been eliminated include the Economic Development Opportunity Fund, the Resource Acquisition Initiative, and the Major Business Projects Program.⁶⁶

As a result of these cuts, First Nations and Inuit communities will no longer receive the federal help that they used to rely on to take equity shares in community-owned and community member businesses. Matthew Coon-Come told the Committee that a federal program which assisted the Cree in developing partnerships with industry, including companies in the mining and forestry sectors, has been discontinued and that about 600 Cree will lose their jobs as a result. Mr. Coon-Come remarked that:

It is unfortunate that a successful program that provided training and therefore gave an opportunity to the Cree to participate in the wage economy is being terminated.⁶⁷

Officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development confirmed to the Committee that, within the Department, economic development programs are typically the first to be cut whenever the government reviews its expenditures since:

The economic development envelope within INAC is one of the few areas considered discretionary, as opposed to the non-discretionary fiduciary responsibilities that we have.⁶⁸

Aboriginal leaders told us it is unacceptable that the Government of Canada considers Aboriginal economic development funding to be discretionary. We agree. It is a disservice to the many Aboriginal communities striving to break the chains of dependency and poverty. As Dennis Whitebird, Grand Chief of the Assembly of Manitoba Chiefs, observed in his appearance before the Committee:

⁶⁴ *Proceedings*, 26 October 2005, Clarence Louie, Chief, Osoyoos Indian Band.

⁶⁵ *Proceedings*, 14 June 2005, Mark Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development.

⁶⁶ For more information, please consult the Department of Indian Affairs and Northern Development's web site: http://www.aicc-inac.gc.ca/ps/ecd/faq2_e.html#1

⁶⁷ *Proceedings*, 28 November 2006, Matthew Coon-Come, Member of the Board, Grand Council of the Crees.

⁶⁸ *Proceedings*, 14 June 2005, Mark Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development.

We see millions of dollars being spent on social development to keep people dependent on government funding. We would like to reverse that and have more economic development, more employment and more training so that we can provide capacity to people so that they can create livelihood opportunities for their future.⁶⁹

As a result of the many hurdles they face in accessing funding and other business services from commercial lenders, Aboriginal entrepreneurs often must rely on federal economic development programs to get their projects off the ground. Mr. Jack Blacksmith, President of Cree Regional Economic Enterprises Co. noted in his appearance before the Committee:

Even within our bigger communities — we have communities of almost 4,000 people — it is difficult to start up businesses. Many businesses struggle to get the proper funding through the banks. The banks are not very open to us because they will not get into any sort of business until they are fully covered in terms of the money that they loan. It is difficult for the businessman to find all the guarantees to cover himself for what the bank needs in order to release that money. It is very hard for local businesses. The federal government must come into play through INAC or other programs to put up assistance that could be provided for local businessmen.⁷⁰

The Committee heard from many witnesses who argued that the cuts to economic development programs have had a “terrible” impact on their communities.⁷¹ Matthew Sherry of the Saskatoon Tribal Council told the Committee that the decision to eliminate the Resource Acquisition Initiative and the Major Business Projects Program “put a dagger through the heart of our economic development plan. It really hit us very hard.”⁷²

The Department’s remaining economic development programs, notably the Community Economic Development Program and the Community Economic Opportunities Program, are now focused on providing financial assistance for First Nation and Inuit communities for public services in support of economic development. Departmental officials told the Committee that the department sees its role as a provider of resources “for setting the pre-conditions [for economic development] in a community. Since we stopped the developmental equity aspect, we have been working on setting the physical and social infrastructure of a community to attract and retain investment.”⁷³

⁶⁹ *Proceedings*, 4 May 2005, Dennis Whitebird, Grand Chief, Assembly of Manitoba Chiefs.

⁷⁰ *Proceedings*, 27 November 2006, Jack Blacksmith, President of Cree Regional Economic Enterprises Corporation.

⁷¹ *Proceedings*, 28 October 2005, Ryan Robb, Business Development Officer, Treaty 7 Management Corp.

⁷² *Proceedings*, 26 September 2006, Matthew Sherry, Economic Development Adviser, Saskatoon Tribal Council.

⁷³ *Proceedings*, 14 June 2005, Mark Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development.

Working to equip First Nation and Inuit communities with the physical and social infrastructure needed to prosper economically is a laudable goal. There is no question that the infrastructure deficit in such communities is a significant obstacle to development that must be addressed. Funding programs to address that deficit, however, should not come at the expense of cuts to other economic development programs. The Committee heard ample evidence that the cuts to the Department's equity programs, in particular, are hurting many Aboriginal communities, businesses and individuals.

Several Aboriginal leaders told the Committee that government spending on social services will not cure social ills. The evidence suggests this is true. For Aboriginal peoples to rise above their current socio-economic situation, they need employment opportunities and prospects for economic prosperity. Andy Popko, Vice President, Aboriginal Relations at EnCana Corp. told the committee that:

Economic development initiatives are the key to Aboriginal participation in the economic mainstream of Canada's life. Economic development deserves greater focus, funding and facilitation.⁷⁴

The Committee acknowledges that such programs require a commitment of resources. Moreover, not investing in improving the economic condition of Aboriginal people would, in all likelihood, prove costlier in the long run. In his testimony, Chief Robert Dennis made a similar argument with which the Committee agrees wholeheartedly:

It is worthwhile giving First Nations an opportunity to be involved in the Canadian economy. It is important that governments be willing to take that risk. It is like any entrepreneurship. You move forward with a risk. I think governments have to move forward and be willing to take that risk if we want to see successes and achievements in the Canadian economy, especially as it relates to First Nations.⁷⁵

From this perspective, the promotion of economic development, both on- and off-reserve, should be the government's top priority. It is therefore regrettable that the Department of Indian Affairs and Northern Development continues to view economic development programs as discretionary and periodically subjects such programs to cuts in the course of expenditure review exercises. Based on this observation and on the evidence before this Committee, we recommend as follows:

Recommended Action:

That, as an interim measure, the Government of Canada act immediately to rescind the previous funding cuts made to the Department of Indian Affairs and Northern Development's economic development equity programs.

⁷⁴ *Proceedings*, 6 December 2006, Andrew Popko, Vice President, Aboriginal Relations, Encana Corporation.

⁷⁵ *Proceedings*, 25 October 2005, Robert Dennis, Chief, Huu-ay-aht First Nation

Procurement Strategy for Aboriginal Business

The goal of the federal government's Procurement Strategy for Aboriginal Business (PSAB) is to increase the number of Aboriginal suppliers bidding for, and winning, federal contracts. According to the Department of Indian Affairs and Northern Development, the PSAB also "promotes sub-contracting to Aboriginal firms and encourages Aboriginal firms to form joint ventures with other Aboriginal and non-Aboriginal businesses."⁷⁶ The government further supports this strategy by setting aside certain procurement contracts for competition among qualified Aboriginal businesses and Aboriginal-led joint ventures.

John Bernard, President and CEO of Donna Cona Inc., an information technology company, told the Committee that the PSAB helped him establish his business and provides "excellent opportunities for growth that might not otherwise have been available to us." Mr. Bernard attributes Donna Cona's "ability to grow so successfully as an Aboriginal firm and to give back to the community and to provide economic development" to the PSAB.⁷⁷

A number of important problems with the PSAB have, however, been identified and reported in the press in recent years, such as "weak rules surrounding joint ventures and partnerships that pretty much allow Aboriginal persons or firms to bring nothing but the Aboriginal identity to the table."⁷⁸ Such problems can result in set-aside contracts being secured by companies that only have a token Aboriginal component and therefore do not actually build Aboriginal business capacity.

The Committee also heard that PSAB rules can, counter-intuitively, discourage Aboriginal companies from wanting to grow since any company with more than six employees must ensure that at least one third of its employees are of Aboriginal descent in order to bid for certain contracts. Mr. Bernard suggested to the committee that given the challenge of hiring Aboriginal people with the appropriate skills and experience, "most companies would rather remain small" so that they do not get excluded from opportunities available under the PSAB.⁷⁹

These, and other problems, have led to calls for the abolition of the PSAB. The Committee believes that despite its many problems, eliminating the PSAB would not be in the best interest of Aboriginal firms. Based on what we heard, we feel that the PSAB can help Aboriginal entrepreneurs gain the experience they need to successfully compete in the business world. Accordingly, we recommend:

⁷⁶ For further information regarding the federal government's Procurement Strategy for Aboriginal Business, please see: http://www.ainc-inac.gc.ca/saea-psab/faq/index_e.html

⁷⁷ *Proceedings*, 7 June 2006, John Bernard, President and CEO of Donna Cona Inc.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

Recommended Action:

That the Government of Canada reaffirm its commitment to the Procurement Strategy for Aboriginal Business (PSAB) and, in collaboration with Aboriginal organizations, take immediate steps to address the outstanding issues relating to the PSAB, including eligibility and content criteria.

PART III: INDIAN ACT BARRIERS TO ECONOMIC DEVELOPMENT ON RESERVE

To a large extent, the Indian Act is the anchor of this system of structural poverty.
Chief Sophie Pierre, St. Mary's Indian Band

The *Indian Act*, which came into force in 1876, is the basis for the existing regulatory regime on First Nations' lands and governs almost every aspect of economic activity on those lands. Not surprisingly, given its advanced age, it is almost completely anachronistic and anathema to doing business in today's highly globalized, post-industrial economy.

A majority of witnesses commented that many provisions of the *Indian Act* actively work against economic development. Mark Brooks, Director General, Department of Indian Affairs and Northern Development, told the Committee that:

While some First Nation communities have devised strategies to overcome impediments to their development, still many challenges, often related to the *Indian Act* and/or its regulations, persist in keeping the majority from achieving their development vision.⁸⁰

First Nations' witnesses told the Committee that the *Indian Act* works to undermine the economic value of First Nations' lands. In her testimony, Chief Sophie Pierre remarked:

Indian reserves are not an economic factor of production...since the array of economic transactions involving reserve lands allowed by the *Indian Act* is very limited, reducing dramatically the economic value of First Nations lands.⁸¹

Witnesses commented that because of the *Indian Act*, First Nations' communities are structured in a way that isolates them from the mainstream economy. Manny Jules captured this point convincingly when he said: "For 130 years, our institutions of government have been crushed by the weight of the *Indian Act*. The result is that we have been legislated out of the economy. Our governments have been legislated out of the federation."⁸² Similarly, the authors of the 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* found that:

The *Indian Act* removed Indian lands and property from the Canadian economic realm and set them aside in enclaves. Here, creditors and

⁸⁰ *Proceedings*, 14 June 2005, Mark Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development.

⁸¹ *Proceedings*, 26 October 2005, Sophie Pierre, Chief, St. Mary's Indian Band.

⁸² *Proceedings*, 24 November 2004, Manny Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal and Statistical Initiatives.

bankers are reluctant to enter because they cannot exercise their rights in case of default.⁸³

Indian Act Barriers

One of the principal barriers to on-reserve development results from section 89 of the *Indian Act*. The section provides, in part, that:

[T]he real and personal property of an Indian or a band situated on a reserve is not subject to charge, pledge, mortgage, attachment, levy, seizure, distress or execution in favour or at the instance of any person other than an Indian or a band.⁸⁴

Not surprisingly, banks are reluctant to provide financing to First Nations given the issues around security and rights of seizure resulting from the restrictions placed on the use of property as collateral by the *Indian Act*. This has led to a situation where securing financing for investment in economic development activities on reserve is extremely problematic.

The restriction on on-reserve assets being placed as loan collateral, we were told, also affects business development. Chief Palmantier of Lake Babine First Nation remarked that: “People cannot access capital locked in their homes to help finance their businesses.”⁸⁵ As a result of this barrier to accessing capital, many First Nations’ communities, individuals and businesses are unable to take advantage of economic opportunities.

The Committee also heard that *Indian Act* processes, in particular with respect to leasing land for commercial development, were inadequate. Designating land for commercial development or leasing lands to non-Indians for residential purposes (i.e. cottage leases) can be an important source of revenue generation for First Nations’ communities. Moreover, leasehold interests, unlike the land itself, can be subject to mortgage, attachment or seizure, thereby useful as collateral. In addition, tax revenue generated from commercial lands can be used as a form of security for loans.

Witnesses, however, told the Committee that the Department of Indian Affairs and Northern Development’s current land designation processes, provided for under the *Indian Act*, is too slow and burdensome. Thomas Smith, Councillor and Economic Development Officer, Tlowitsis First Nation, noted the frustration of many First Nations around these processes:

Our First Nation would like to see the *Indian Act* changed, where First Nations have more flexibility to do what they believe and want to do on the reserve rather than having to go through the long process of surrender and land leases. That takes two years. By the time you get to actually developing any kind of a business proposal, a package, you have to spend

⁸³ Canada, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Volume 2, Chapter 5, p. 812. 1996.

⁸⁴ *Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, s.89(1).

⁸⁵ *Proceedings*, 24 October 2005, Emma Palmantier, Vice President, Burns Lake Native Development Corporation.

three or four years... It takes two or three years before you can get to the point where you can negotiate or talk to any joint-venture partners to develop something. It would be a lot better if we did not have to go through the process of asking some bureaucrat in the department whether we can do this or that.⁸⁶

Witnesses told us that the Department's delays in providing approvals for leasing reserve lands for commercial development costs them money and lost business opportunities. "INAC processes take years" noted Bob Inkpen, Band Manager for Economic Development, Tsekani First Nation, adding that "the window for business opportunity may be months."⁸⁷ Chief Bill Williams of the Squamish First Nation estimates the loss of economic development benefits to his community as a result of delays in the department's management of reserve lands to be roughly \$10 million annually:

Canada must be held accountable for the way in which it has conducted its stewardship responsibility for the Squamish Nation. These lost opportunities have cost the Squamish Nation about \$10 million in annual revenues over the last few years... These potential revenue losses follow stalled projects and have been associated with economic development benefits lost.⁸⁸

Inefficiencies around the land tenure and land registry systems on reserve have also acted as disincentives to economic development and impeded outside investment. In many First Nations' communities, uncertainty around land ownership and deficiencies in the formal recording of land holdings in registry systems are problematic. Several witnesses have suggested to the Committee that government must work with them to modernize the current system of land registration and regulations. A 2005 report published by the Public Policy Forum titled *Economic Development in First Nations* concluded that "creating a modern tenure and land description system, coupled with an efficient land registry, would be an area for immediate investigation as an improvement supportive of economic development."⁸⁹ There can be no doubt that land, and equally as important, clarity around land tenure, registration and management systems are central to creating economic efficiencies in First Nations' communities and attracting investment.

As a result of these and other restrictions, witnesses told us that the cost of doing business on reserves is as much as six times higher than it is off reserve. This conclusion is substantiated by a study prepared by Fiscal Realities Economists who concluded that "the lack of opportunities on reserve has resulted from the imposed system of First Nation governance, which has artificially raised the cost of doing business far beyond what prevails off reserve... As a result, even favourably located reserves have low business

⁸⁶ *Proceedings*, 24 October 2005, Thomas Smith, Councillor and Economic Development Officer, Tlowitsis First Nation.

⁸⁷ *Proceedings*, 24 October 2005, Bob Inkpen, Band Manager for Economic Development, Tsekani First Nation.

⁸⁸ *Proceedings*, 8 June 2005, Bill Williams, Chief, Squamish First Nation.

⁸⁹ Public Policy Forum. Gordon Shanks, *Economic Development in First Nations: An Overview of Current Issues*, p. 14. January 2005. This publication is available on line at: http://www.pppforum.ca/common/assets/publications/en/economic_development_first_nations.pdf.

presence and see potential investment diverted to adjacent jurisdictions even when those alternative locations are less favourably sited.”⁹⁰

Many First Nation witnesses appearing before the Committee have asked for a national dialogue or process to address current *Indian Act* restrictions that impede development. Ms. Judy Whiteduck, Assembly of First Nations, remarked:

We have never had a dialogue with all the involved players on that part of the *Indian Act*. It is a very important topic. It should be considered as a priority because, in essence, land and equity issues form the basis of discussion on economic development for First Nations.⁹¹

Similarly, Joe Guy Wood, MKO, told us that:

A process must be established to review the negative impacts of the *Indian Act* on economic development, and federal policies developed that are mutually acceptable to both parties must be jointly developed.⁹²

While it is outside the scope of this report to deal with the range and complexity of *Indian Act* restrictions to on-reserve development - some of which have been documented elsewhere⁹³ - the Committee agrees with witnesses that it is an issue of some priority.

While abolishing the *Indian Act* may, at least in theory, seem the most ideal approach, it is likely unrealistic, in the short term, for a great number of First Nations who may be at different and challenging stages of development. Rather, communities should be encouraged and allowed to evolve through a series of steps, based on the level of community readiness, which would gradually get them out from under the strictures of the *Indian Act*. The Westbank First Nation’s experience, for example, was to go “as far as possible under the land management sections of the *Indian Act*, next to employ property taxes, and then to go to the land code. The land claim and self-government are the next and final steps.”⁹⁴ Moreover, the *Indian Act* protects and preserves the communal nature of Indian lands; an aspect of great importance to First Nations in Canada.

It should also be noted that while the *Indian Act* poses many restrictions to obtaining loans, it is not, as RCAP noted, “an absolute deterrent”. It is not, for example, an obstacle to venture capital. First Nations, such as Millbrook and Membertou, have established successful businesses within their communities by partnering with non-Aboriginal businesses in exchange for a share of ownership in the business or by generating capital from their own sources.

⁹⁰ Fiscal Realities, *Expanding Commercial Activity on First Nation Land*, p. 1. 1999.

⁹¹ Proceedings, 31 May 2006, Judy Whiteduck, Director, Economic Development, Assembly of First Nations.

⁹² Proceedings, 27 September 2006, Joe Guy Wood, MKO Economic Development Coordinator, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

⁹³ See for instance the 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* and the 1999 Fiscal Realities report.

⁹⁴ Proceedings, 8 June 2005, First Nations Land Advisory Board.

While abolishing or replacing the *Indian Act* may be a sound longer-term strategy, interim steps are needed. Efforts to minimize the barriers to economic development posed by the *Indian Act*, especially around the ability to access capital and to secure loans, should be pursued aggressively. Such measures, as RCAP suggested, could include using forms of collateral other than lands or property and making government guaranteed bank loans, such as the *Small Businesses Loans Act*, more readily available to businesses on reserve. To this we would add the establishment of a national First Nations Land Registry System (discussed above) and extending the application of the *First Nations Land Management Act*.

The *First Nations Land Management Act* (FNLMA) improves some of the limitations of the *Indian Act* by providing participating First Nations with a measure of control over reserve lands and resources, and by ending ministerial discretion under the *Indian Act* over land management decisions on reserves. Specifically, land-related provisions of the *Indian Act* cease to apply to signatory communities that enact a land code consistent with the terms of the FNLMA.

The *First Nations Land Management Act* does two important things: First, it recognizes the autonomy of participating First Nations to govern and manage their own lands in a manner consistent with their economic development objectives. Second, it removes the bureaucratic delays that come with having to obtain ministerial approvals for leases. “Communities without land management authority” Chief Robert Louie informed the Committee “have a far inferior opportunity for growth.”⁹⁵ Chief Bear of the Whitecap Dakota First Nation told the Committee the FNLMA has been key to their success, both from an individual and community-based perspective:

The *First Nations Land Management Act* provides for a process that works, whereby you can issue long-term commercial leasehold interests. You can also issue 99-year leaseholds so that members are able to own their homes privately, and that is happening right now...Community members can go to the bank and get their own mortgages and build their own homes. It will be an asset base to them because it [the lease] can be sold on the open market. The land still maintains reserve status collectively, since it will have a 99-year lease. It is no different than in national parks where I think they have 49-year leases for cottages.⁹⁶

⁹⁵ *Proceedings*, 26 October 2005, Robert Louie, Chief, Westbank First Nation.

⁹⁶ *Proceedings*, 26 September 2006, Darcy Bear, Chief, Whitecap Dakota First Nation.

Kahnawá:ke Caisse Populaire: Community-Based Solutions to Lending

Formed: 1987

Sponsor: Mohawk Council of Kahnawá:ke , Economic Development Department

Reason for Sponsorship: In the early 1980's, an assessment was made by the Economic Development Department of the Mohawk Council of Kahnawá:ke that a community based financial institution located in Kahnawá:ke would increase Kahnawá:ke 's economic activity by allowing more and better access to capital. The model for this approach was essentially for the bank to act as Kahnawá:ke 's financial intermediary, pooling the funds of community members through the taking of deposits and making those pooled funds available to borrowers.

Community attachment was a key strategy and the credit union model was chosen over the traditional bank for two reasons: First, credit unions are owned by its account holders and every account holder or member owns at least one share and has influence in certain areas in accordance with the credit union's constitution. Second, this democratic approach better fit the collective culture of the Mohawks of Kahnawá:ke.

Process: Beginning in 1982, a series of lengthy consultations were had with community members that went on for several years. When it became clear that there was communal consent, a formal action plan was initiated to bring the Caisse Populaire into Kahnawá:ke . Meetings between Kahnawá:ke and Caisse Populaire (Federation Desjardins) representatives were held at various levels, including the Grand Chief and the President. A feasibility study and business plan were undertaken. Finally, in 1986 an arrangement was agreed to between the Mohawk Council of Kahnawá:ke and the Federation Desjardins: If the Mohawk Council of Kahnawá:ke would agree to exclusively use the Caisse Populaire for its accounts, the Federation Desjardins would establish a Caisse Populaire branch in Kahnawá:ke , it would hire a Mohawk as its manager and it would not charge any fees on its accounts. The Kahnawá:ke Caisse Populaire opened shortly thereafter in 1987.

Special Products: Access to housing mortgages in Kahnawá:ke up until 1987 were limited to two sources: The Revolving Housing Loan Program administered by the Mohawk Council of Kahnawá:ke which then had a limit of about 20 mortgages per year and mortgages from financial institutions guaranteed by the Canadian government through the Minister of Indian Affairs (which was really a pledge of future transfer dollars scheduled for Kahnawá:ke and thus encumbered). Beginning in 1989, the Kahnawá:ke Caisse Populaire began issuing its own mortgages that were not guaranteed by the Canadian government but which were secured by the use of Mohawk Trustees who held the homeowners Certificate of Possession on behalf of the lender until the loan was repaid. Presently, the majority of mortgages in Kahnawá:ke are issued by the Kahnawá:ke Caisse Populaire.

Today: The Kahnawá:ke Caisse Populaire is one of the largest in Québec with over \$100 million in deposits. It has gone beyond the financial intermediary role and offers a wide range of financial services and products.

Expanding the *First Nations Land Management Act* to more First Nations and ensuring that it is adequately funded were key themes among witnesses. Chief Bear told the Committee that the amount provided to them under the *First Nations Land Management Act* is inadequate "to govern all our own lands, look after all our leases and pay for a land manager." He recommended a renewed funding formula more reasonably tied to

resources and staffing requirements. This view was echoed by others who felt that “funding to adequately address the need for continual capacity building”⁹⁷ was insufficient under the FNLMA. Based on the evidence before this Committee, we make the following recommendations:

Recommended Actions:

That the Government of Canada, in collaboration with the Assembly of First Nations and other appropriate First Nations’ organizations, immediately establish a process to review the negative impacts of the *Indian Act* on on-reserve economic development and develop, in a timely fashion, joint solutions to address *Indian Act* restrictions that limit or prevent on-reserve development;

That the Government of Canada, in collaboration with the First Nations Land Advisory Board, the Assembly of First Nations and other affected First Nations, take the necessary steps to extend the application of the *First Nations Land Management Act* to additional First Nations and ensure that signatory First Nations under the *Act* are adequately funded;

That the Government of Canada, in collaboration with the First Nations Land Advisory Board, the Assembly of First Nations and other interested First Nations’ organizations, develop a national First Nations land registry system.

Conclusion: Is Privatizing Reserve Lands An Alternative?

*We really must fight until every Indian shall stand...panopolied
in the armor of a self-supporting citizen of the United States.*
Senator Henry L. Dawes

Organizations such as the Canadian Taxpayers Federation and other commentators, including Professor Tom Flanagan, have argued that it is the reserve system itself that limits the potential for economic growth and, at various times, have suggested more drastic measures to resolve current inequities.

Established in 2002, the Centre for Aboriginal Policy Change, housed within the Canadian Taxpayers Federation, has repeatedly called for: the abolition of the *Indian Act*; abolition of the current native reserve system; and individual private property rights. While, as we have noted, the *Indian Act* and elements of the reserve system are no doubt in need of reform, the Committee rejects these proposals.

Believing that the system of Native American Reservations confined Indians to a cycle of poverty and dependency, the United States government passed the *General Allotment Act*

⁹⁷ *Proceedings*, 8 June 2005, Robert Louie, Chairman, Chief of the Westbank First Nation and First Nations Land Advisory Board.

*of 1887 (Dawes Act)*⁹⁸. The legacy of the *Dawes Act*, and the subsequent privatization of Indian lands, was by most accounts a tragic one for many Native Americans. Not only did the allotment policy not achieve its stated objective of self-sufficiency for Native Americans, it left them impoverished and culturally devastated:

Even the dire warnings could not have predicted just how disastrous the *Dawes Act* was for most Native Americans. Far from making them self-reliant farmers, it shattered the main pillars of their culture – community property. Besides the loss of identity, most lost their livelihoods when they could not make the transition to individualized, self-sufficient agricultural farming. The government had failed to provide training, equipment, seeds, hoes or ploughs. Likewise, companies swiftly moved in to claim whatever land they could. As a result of the *Dawes Act*, Native Americans lost almost half their lands by 1900, from 140 million acres to 78 million. Some Native Americans, such as the Hopi and Cherokee, defied the government by refusing to take part in the allotment plan. By 1921, *more than half the people within tribes affected by the Dawes Act were landless and economically devastated.*⁹⁹ [Emphasis Added]

This Committee not only believes that the lessons of history should not be lost on us, but that to impose similar measures here, against the will of nearly every First Nation citizen and community in this country, is to invite tragedy. The argument that witnesses and other commentators have made to us is that First Nations' economies, with several notable exceptions, under-perform because market forces are prevented from operating properly on Indian lands¹⁰⁰. Moreover, this country, as this Committee has argued elsewhere, has not honoured many of its lawful obligations to First Nations and restored to them the lands and resources upon which wealth is generated; the same lands and resources upon which the wealth of this country is based.¹⁰¹

There are, to be sure, many economic barriers facing several First Nation communities, and some, perhaps due to small size and unfavourable location, may never obtain a standard of wealth comparable to that enjoyed by other Canadians. What we have seen, however, is that there are measures that can be taken, and are in place even today, that allow First Nations to create more favourable market conditions on their lands. Indeed, those communities have achieved a measure of wealth that non-native communities can envy. And they have done so against immeasurable odds.

We are reminded of the fateful words of Senator Henry Teller during the debate on what became the known as the *Dawes Act*: "You might as well title the bill: A bill to despoil the Indians of their lands and to make them vagabonds on the face of the earth." This Committee believes that there are better solutions than those offered by the Canadian Taxpayers Federation. We have glimpsed them. It is now up to us to support them.

⁹⁸ The General Allotment Act of 1887 (Dawes Act), Ch. 119, Laws 1887, 24 Stat. 388, 25 U.S.C.

⁹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Dawes_Act#Polemics.

¹⁰⁰ Fiscal Realities, p. 8.

¹⁰¹ Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, Fifth Report, *Negotiation of Confrontation: It's Canada's Choice*, December 2006. This report is available on line and can be consulted at: <http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/com-e/abor-e/rep-e/rep05dec06pdf-e.htm>.

PART IV: SECURING ACCESS TO LANDS AND RESOURCES

Transforming Aboriginal economies from dependence to self-reliance will not be easy. The greatest boost for most nations will come from access to a fair share of lands and resources.

1996 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples

Changing the Opportunity Structure: The Importance of Lands and Resources

There is no doubt that the alienation of land and resources has been a major contributor to the economic marginalization of Aboriginal peoples in this country. The 1996 *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples* called for a major redistribution of lands and resources upon which Aboriginal people could rebuild their nations and secure a level of economic self-reliance. The Assembly of First Nations stated that, from a First Nations economic point of view, fundamental access to land and natural resources represent some of the most critical issues faced by First Nations. Audrey Poitras of the Métis National Council told the Committee that:

This lack of a land and resource base continues to be the single greatest impediment to achieving self-sufficiency within our communities.¹⁰²

Witnesses were emphatic that increased access to lands and resources is fundamental to the economic well-being and prosperity of their communities. In testimony to the Committee, Professor Fred Wein of Dalhousie University, argued that it is through an expansion of the land and resource that the structural causes of poverty will be addressed. Only in this way, he argued, can we ultimately *change the opportunity structure* for Aboriginal peoples:

One of the themes that the Royal Commission emphasized and perhaps the central point when it came to economic development, was to try to change the opportunity structure for the communities. In other words, do not just put in another manpower training program or a small business loan program or something like that, but try to do something about the fact that many communities are very poor.¹⁰³

Professor Wien went on to suggest that where the opportunity structure for a particular community has changed – whether through a land claim settlement or a court decision affirming greater access to resources – it would seem likely that economic benefits and opportunities for that community would correspondingly expand. The Committee heard evidence from communities with land claim settlements to support this contention. During our fact-finding mission to the Northwest Territories we met with several groups who have settled their land claims, including the Inuvialuit and the Tlicho. The Tlicho,

¹⁰² *Proceedings*, 15 June 2005, Audrey Poitras, Métis National Council.

¹⁰³ *Proceedings*, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University.

whose comprehensive claim and self government agreement came into effect in August 2005, told us they are very confident that, as a result of their agreement, they will be better positioned economically.

Research suggests that communities whose access and jurisdiction over lands and resources has been successfully negotiated enjoy greater economic benefits than those communities who have not concluded land claim agreements. Land and cash transfers to Aboriginal people, as a result of settled land claims, will be important economic drivers in the future. In testimony to the Committee, Ian Cramer, Senior Business Advisor, Assembly of Manitoba Chiefs, told us that:

[It] is critical because many of the First Nations are looking to access land that they can access under those agreements for economic purposes. In the urban settings, absolutely, we believe that creates huge economic opportunities. The main issue is that First Nations have been pushed out of the way, so to speak, in terms of where the reserves are, to let others develop the resources and the economy of this land. By claiming back some of the land, hopefully they can access land that is not out of the way, that has an economic value, and that can create much-needed wealth for the First Nations.¹⁰⁴

Land claim settlements benefit not only Aboriginal Canadians, but the general Canadian economy. A study by Grant Thornton Management Consultants estimated the economic benefit in British Columbia alone as a result of settled land claims ranges from \$7 billion to \$11.6 billion.¹⁰⁵ Conversely, the protracted nature of land claim negotiations - which can often take up to twenty years - has significant implications for resource development and investment in areas where Aboriginal title remains unresolved. In 1990, Price Waterhouse calculated the cost to British Columbia of not settling treaties to be \$1 billion in lost investment and 1,500 jobs a year in the mining and forestry sectors alone. Another notable instance of the impact of unresolved claims has been the significant delays to the \$7 billion Mackenzie Gas Pipeline project as a result of the Deh Cho First Nation's unsettled land claim.

In testimony to the Committee, the Auditor General of Canada discussed how delays in settling land claims impede economic growth:

Without agreements on the use of land, uncertainty can develop, which makes development all that more uncertain.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Proceedings*, 27 September 2006, Ian Cramer, Senior Business Advisor, Assembly of Manitoba Chiefs.

¹⁰⁵ Grant Thornton Management Consultants 1999, Financial and Economic Analysis of Treaty Settlements in British Columbia.

¹⁰⁶ *Proceedings*, 4 May 2005, Sheila Fraser, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada.

Economic Benefits of Land Claims: The Inuvialuit Final Agreement

In May 1977, the Committee of Original Peoples' Entitlement (COPE) submitted a formal comprehensive land claim on behalf of approximately 4500 Inuvialuit living in six western Arctic communities that lie in and around the mouth of the MacKenzie River. Negotiations between the Inuvialuit and the federal government culminated in the Inuvialuit Final Agreements (IFA) signed in May 1984. Under the terms of the agreement the Inuvialuit retained title to 91,000 km² of land. They also received \$45 million in cash compensation to be paid out over 13 years (1984–1997), wildlife harvesting and management rights, a \$7.5 million Social Development Fund (SDF) and a \$10 million Economic In 1984 the Inuvialuit Regional Corporation (IRC) "was formed to receive the lands and financial compensation obtained by the Inuvialuit". The corporation was given "the overall responsibility of managing the affairs of the settlement to achieve the objectives in the IFA". According to the introduction in the 1997 Annual Report of the Inuvialuit Corporate Group, "these objectives are to preserve the Inuvialuit culture, identity and values within a changing northern society; enable Inuvialuit to be equal and meaningful participants in the northern and national economy and society; and protect and preserve the Arctic wildlife, environment and biological productivity". Are the Inuvialuit succeeding?

Together the companies of the Inuvialuit Corporate Group made a considerable contribution to the Inuvialuit people in 2002 and the years preceding. Building on the foundation provided by the land rights and the \$62.5 million in cash received between 1984 and 1997 under the terms of the land claims agreement, the ICG ended 2002 with total assets of \$351 million up from \$349 million at the end of 2001. Liabilities were virtually unchanged at \$83.5 million. As a result, beneficiaries' equity rose from \$265.6 million to \$267.5 million. The ICG (including its business subsidiaries) earned a combined before tax profit of \$7.67 million in 2002 compared to a before tax loss of \$2.5 million in 2001. The 2002 taxes were \$4 million and after tax profit \$3.67 million. The 2002 profit was earned on revenues of \$204 million. Revenues in 2001 were \$184 million.

In earning its 2002 profits, the ICG gave almost \$15.1 million to Inuvialuit individuals, groups, and communities, at least \$5 million of which was paid to individuals and communities for non-business (i.e. social) purposes. This is a considerable increase over the already impressive \$14.7 million paid out in 2001 and \$11.6 million in 2000. In the case of the Inuvialuit, a just settlement of land claims has provided the capital for entrepreneurship and business development, and contributed to the rebuilding of the Inuvialuit 'Nation', by preserving the Inuvialuit culture, identity, and values within a changing northern society.

Inuvialuit Corporate Group's contribution to communities and individuals

| | 2002 | 2001 | 2000 |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Wages and salaries (\$) | 10,925,783 | 9,513,631 | 9,000,000 |
| Honoraria (\$) | 627,783 | 556,676 | 577,000 |
| Student financial support (\$) | 307,858 | 282,794 | 197,000 |
| Payments to elders (\$) | 456,500 | 454,000 | 368,000 |
| Dividends to beneficiaries (\$) | 1,312,800 | 2,702,007 | 568,000 |
| Community corporations (\$) | 672,534 | 750,000 | 390,000 |
| Other payments (\$) | 796,438 | 378,348 | 500,000 |
| Total (\$) | 15,099,696 | 14,637,456 | 11,600,000 |

Source: Journal of World Business, Volume 41, Issue 1, February 2006.

Despite the economic benefits of settling land claims in a timely fashion, several witnesses talked passionately about how government failure to recognize Aboriginal rights continues to limit their access to land and resources. Deputy Grand Chief Terry Waboose of the Nishnawbe Aski Nation remarked:

Our access to and control over our own resources continues to be limited. Governments continue to ignore both the Constitutional recognition of our rights and the direction of the Supreme Court of Canada that those rights should be acknowledged and respected in all matters pertaining to lands and resources for Aboriginal peoples.¹⁰⁷

Other witnesses strongly criticized the implementation of existing land claims by the Department of Indian Affairs and Northern Development. In 2003, the Auditor General's report on *Transferring Federal Responsibilities to the North* similarly concluded that the Department of Indian Affairs and Northern Development "seems focussed on fulfilling the letter of the land claims' implementation plans but not the spirit" and that while "officials may believe that they have met their obligations" they have in fact "not worked to support the full intent of the land claims agreements".¹⁰⁸

In November 2003, Aboriginal leaders, organizations and governments that had achieved land claim settlements met in Ottawa to urge the government to develop a new land claims implementation policy. Several witnesses appearing before the Committee suggested that the Government of Canada act to implement the key elements of a new policy, including:

- Recognition that the Crown in right of Canada, and not the Department of Indian Affairs and Northern Development, be party to the land and self government agreements;
- A federal commitment to achieve the broad objectives of land claim agreements, as opposed to mere technical compliance with narrowly defined obligations;
- Implementation be handled by appropriate senior level federal officials representing the entire Canadian government;
- An independent implementation audit and review body, separate from DIAND, be established.

Apart from securing jurisdiction over a defined land and resource base, land claim agreements generally contain a variety of economic development provisions, such as resource revenue sharing arrangements and impact benefit agreements. Nunavut Tunngavik spoke of the economic benefits to their communities derived from such arrangements:

¹⁰⁷ *Proceedings*, 28 September 2006, Terry Waboose, Deputy Grand Chief, Nishnawbe Aski Nation.

¹⁰⁸ Auditor General of Canada, *Indian and Northern Affairs Canada – Transferring Federal Responsibilities to the North*, Chapter 8, 2003. This report is available on line at: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031108ce.html>.

Impact benefit agreements are provided for in the Nunavut Land Claims Agreement and can secure community employment and commercial benefits from mining developments. The Nunavut Land Claims Agreement also provides for a small portion of Crown royalties to be paid to the Nunavut Trust...The land claim agreement provides that 50 per cent of the first \$2 million of Crown royalties shall be paid to Nunavut Trust. Above royalties of \$2 million, 5 per cent will be paid out.¹⁰⁹

Officials from the Department of Indian Affairs and Northern Development also remarked on the associated employment and business development benefits of land claim agreements:

Two factors that have greatly assisted in the development of both employment and business opportunities, particularly in the mining sector in the Northwest Territories are the impact and benefit agreements and the associated socio-economic arrangements.¹¹⁰

Witnesses also emphasized the importance of resource revenue sharing arrangements. The Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples stated that such arrangements were critical in respect to providing greater access to resources needed for the alleviation of conditions of exclusion, poverty and unemployment. The Committee heard from the Grand Council of the Crees that the 2002 Paix des Braves or New Relationship Agreement signed with the Québec government goes some way in addressing this fundamental issue and includes provisions for sharing resource revenues from three sectors: electricity, mining and forestry.

Agreements that include resource revenue sharing arrangements, such as the one concluded between the Grand Council of the Crees and the Québec government, however, are far from common. The Federation of Saskatchewan Indian Nations told us that they have no meaningful way to share in revenues from development that takes place within their traditional territories (outside reserve boundaries):

Many First Nations still experience extremely limited access to resources. There is no process for formalized agreements to allow for benefits to be transferred to First Nations for development activity conducted on traditional territories.¹¹¹

The exclusion from benefiting from resource development activities within their traditional territories was of great concern to many witnesses. The Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) proposed that federal legislation be developed requiring revenue sharing arrangements on resource development projects over which federal approvals are necessary. Examples could include pipeline or hydroelectric projects:

¹⁰⁹ *Proceedings*, 28 November 2006, Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development, Nunavut Tunngavik Inc.

¹¹⁰ *Proceedings*, 14 June 2005, Leslie Whitby, Acting Director General, Natural Resources and Environment Branch, Northern Affairs Program.

¹¹¹ *Proceedings*, 26 September 2006, Bob Kayseas, Advisor, Federation of Saskatchewan Indian Nations.

We also strongly urge the committee to propose legislation to ensure that resource revenue sharing, benefit sharing and resource access arrangements are required by Canada as policy and as a statutory condition of federal approvals or licences for energy, water and natural resources developments, where approvals from Canada are required — for example, the development of hydroelectric stations that require approvals from both Fisheries and Oceans Canada and Transport Canada, and in any other circumstance where federal authority is required.¹¹²

In this respect, the Committee notes that in November 2004, the Supreme Court of Canada ruled that the Crown - federal and provincial - has a duty to consult Aboriginal peoples, and where appropriate *accommodate* their interests, when contemplating activities that may adversely affect Aboriginal rights and title. Importantly, the Court's rulings apply in situations where Aboriginal rights and title are as yet unproven, but the claim is credible. Within this context, the Committee believes that the proposal put forward by the MKO is particularly relevant and warrants further investigation. Moreover, such measures would go some way in establishing a process of reconciliation. On this point, the Supreme Court of Canada wrote:

The jurisprudence of this Court supports the view that the duty to consult and accommodate is part of a process of *fair dealing and reconciliation that begins with the assertion of sovereignty and continues beyond formal claims resolution.*¹¹³

The Committee feels that is critical to give meaningful effect to the federal consultation and accommodation obligations, especially over development activities in the traditional territories of Aboriginal peoples, and recommends, accordingly:

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal organizations and communities, develop and implement a national Aboriginal Consultation and Accommodation Framework, consistent with Supreme Court of Canada rulings, and that such a Framework identify steps to ensure that resource revenue sharing arrangements be negotiated with affected Aboriginal groups in instances where federal approvals for resource development projects are triggered.

Capacity to Manage Lands and Resources

The continued economic and social marginalization of Aboriginal people and communities suggest that current approaches to these issues have not worked. There can be no doubt that access to lands and resources is essential to reducing these disparities. Recent developments present some important opportunities in this regard. These include:

¹¹² *Proceedings*, 27 September 2006, Michael Anderson, Research Director, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

¹¹³ *Haida Nation v. British Columbia* (Minister of Forests), [2004] 3 S.C.R., November 18, 2004, paragraph 32.

- Supreme Court of Canada decisions recognizing Aboriginal rights over natural resources within their traditional territories;
- Creation of co-managed resource boards through land claim agreements;
- The transfer of lands and resources through the modern treaty-making and treaty land entitlement processes.

The Committee is concerned, however, that access to land and resources without the appropriate technical and scientific capacity to manage and develop those resources will result in diminished economic outcomes. We agree with Professor Jon Altman, Director of the Centre for Aboriginal Economic Policy Research that:

[H]aving ownership of property like oil and gas reserves is only of value in terms of either negotiating for their exploitation or having the capacity to exploit those resources yourself. It is fair to say that, in general, indigenous peoples in both Canada and Australia have not had the capacity to exploit those resources.¹¹⁴

On the issue of capacity, Lucy Pelletier, Chairperson, Saskatchewan Indian Equity Foundation Board, remarked that:

Due to the impact of treaty land entitlement, First Nations communities will be the largest land owners in the region. It is a challenge, as trustees have been established under the TLE framework, which is resulting in some First Nations, chiefs and councils being left behind in the area of governance and corporate knowledge. This could possibly be solved by educating the chiefs and councils in the area of corporate governance, as opposed to just the accountability principles.¹¹⁵

Likewise, the First Nations Land Advisory Board told the Committee that:

We need a training institute that focuses on that capacity development so communities will understand the process and the future and have the tools to manage their lands and resources. This is one of the missing pieces of the puzzle.¹¹⁶

In discussing the creation of resource management boards through land claim agreements in the north, the Auditor General noted that government must work to “develop skills related to quality standards, obligations and regulations that would increase the board’s accountability.”

In the following section on institutional development, we argue that few federal programs are in place to support the land and resource management capacity of Aboriginal people and communities. The Committee is convinced that increased access to land and

¹¹⁴ *Proceedings*, 8 December 2004, Professor Jon Altman, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.

¹¹⁵ *Proceedings*, 26 September 2006, Lucy Pelletier, Chairperson, Saskatchewan Indian Equity Foundation.

¹¹⁶ *Proceedings*, 8 June 2005, Robert Louie, Chairman, First Nations Land Advisory Board.

resources, while essential, is not a sufficient condition for economic development in today's economy. The capacity to make use of those resources is equally important. Accordingly, the Committee recommends:

Recommended Action:

That the Government of Canada develop targeted programs to support the land and natural resource management capacity of Aboriginal communities, including the possible establishment of an Aboriginal land and resource management agency.

Conclusion

Aboriginal peoples view the recognition of their rights to land and resources as critical to ending dependency and attaining a measure of economic self-sufficiency. Lands and resources are the foundation upon which Aboriginal peoples can rebuild their economies and strengthen their communities. In turn, governments are realizing that unresolved land claims, and the ensuing uncertainty over lands and resources, have a direct economic cost, not only to Aboriginal peoples, but to Canadians generally.

PART V: INSTITUTIONAL DEVELOPMENT (GOVERNANCE)

I want our people to be able to create their own institutions and build their own economies so that we do not need to go cap in hand to anyone.

C.T. (Manny) Jules
Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative

Institutions are not merely bricks and mortar. They are the embodiment of decisions taken and settled upon by a society. Institutions - as the authors of the Harvard Project on American Indian Development noted - matter. Properly functioning and stable institutions provide the key elements that economic development and individual businesses require: predictability, regular practices, ethical norms of behaviour, intellectual and financial resources and above all, trust.

The term institution is commonly applied to customs and behaviour patterns important to a society, as well as to organizations of government and public service. These can be both formal (e.g. capital or lending corporations, legislative and regulatory frameworks) and informal (e.g., customs and practices). The role of institutions can be to shape economic and social behaviour (e.g. marriage). In this section, we look at the role institutions – financial, governance and capacity building – play in structuring economic interactions and in reducing business costs.

In her appearance before the Committee, the Auditor General of Canada told us that:

It is easier to deal with economic development once the institutions are in place. You have a means to resolve disputes, structure relationships and work with other parties because the institutions provide the certainty that both sides need in order to define how they want to work together.¹¹⁷

Canadians may take many of their institutions for granted, but they are cornerstone upon which their liberal democracies and economies are founded. And while they may complain about them, at times vigorously, these institutions are, for the most part, trusted. In the preamble to the *Bank of Canada Act*, enacted in 1934, Canadians agreed to establish a central bank to “regulate credit and currency in the best interests of the economic life of the nation” and to “promote the economic and financial welfare of Canada”.¹¹⁸ This is the bargain citizens make and part of the purpose of establishing institutions; *to promote the economic and financial welfare of its citizens*. But it is a bargain that Aboriginal people have largely been left out of, the effects of which are apparent on their economies.

Since Confederation, mainstream institutions, and in particular financial institutions, have historically been inaccessible to Aboriginal people and remain so. In part, this is because

¹¹⁷ *Proceedings*, 4 May 2005, Sheila Fraser, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada.

¹¹⁸ *Bank of Canada Act* (R.S., 1985, c. B-2).

mainstream institutions are not designed with the Aboriginal constituency in mind. A prime example, witnesses told us that economic development, particularly on First Nations' reserves, is impeded by an inability to pledge reserve lands as security for debt financing. Without equity in their homes or land, the ability to raise capital, as well as the economic value of First Nations' lands, is severely undermined.

The difficulty private businesses face in securing loan financing from traditional banking sources was emphasized by several witnesses. Mr. Jack Blacksmith of the Cree Regional Authority, told the Committee that:

Many businesses struggle to get the proper funding through the banks. The banks are not very open to us because they will not get into any sort of business until they are fully covered in terms of the money they will loan.¹¹⁹

Others commented that:

While they [banks] all have Aboriginal departments and want to do Aboriginal business... they want to do it based on the business models that they have created for doing business in the white guy's world, and for us it really does not work.¹²⁰

The Committee believes the establishment of new, targeted, market institutions - to create stable structures around economic interactions and fill the economic infrastructure gaps left by mainstream institutions - is essential to promote the "economic and financial welfare" of Aboriginal Canadians. Several witnesses, including the Auditor General of Canada, told us that strengthening institutional arrangements (organizational structures, rules, practices and procedures) in Aboriginal communities is critical to their sustained economic development. In his testimony, Guy Lonechild, Interim Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations, observed that:

Institutional development is critical and will be crucial to the success of First Nations in particular, and will impact their living conditions both on and off reserve.¹²¹

Attempting to achieve economic development without an adequate institutional base is, according to Professor Fred Wein of Dalhousie University, a short-sighted endeavour:

To do economic development successfully you need to go beyond the narrow confines of economic considerations, such as whether there is

¹¹⁹ *Proceedings*, 28 November 2006, Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co.

¹²⁰ *Proceedings*, 26 September 2006, Matthew Sherry, Economic Development Advisor, Saskatoon Tribal Council.

¹²¹ *Proceedings*, 26 September 2006, Guy Lonechild, Interim Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations.

enough capital available or enough support for small business... You need to consider the broader question of institutional development.¹²²

This point was reinforced by several witnesses, including Manny Jules, who told the Committee:

There are over 200 First Nations' communities that have a competitive advantage in location and access to resources and labour, *but they are missing the basic market institutions that are common elsewhere in Canada.*¹²³ [Emphasis Added]

The Committee agrees with the Manitoba Métis Federation and other witnesses that addressing these institutional gaps is a key role for policy-makers and helps to "create the conditions under which economic development can thrive".¹²⁴ To date, however, government support and innovation around the establishment of Aboriginal institutional arrangements has been slow and reactive. In her testimony before the Committee, the Auditor General reported that her office - having previously examined the nature of Aboriginal economic development - found that "federal support for institutional development was not yet sufficient to help First Nations overcome the barriers and take control of their economic development."¹²⁵

Indeed, recent developments in institution building, such as the *First Nations Fiscal and Statistical Management Act*, the *First Nations Land Management Act*, the *First Nations Oil and Gas and Money Management Act* and the *First Nations Commercial and Industrial Act*, have been primarily the culmination of efforts spearheaded by Aboriginal people themselves. These notable achievements are attempts by Aboriginal people to design new institutional arrangements to address the structural causes of market failure on their lands, including: uncertainty over land tenure, narrow decision-making authority, investment facilitation, the absence of clear policies and procedures, and effective regulatory regimes.

The legislative initiatives mentioned above complement the network of Aboriginal economic development and financial institutions that Aboriginal people have worked hard to establish. Development corporations are playing a leading role in strengthening Aboriginal economies by identifying and developing local economic opportunities as well as providing business, financial and investment services to their members. Aboriginal Capital Corporations (ACCs) also play a critical role by addressing the shortage of available credit to finance Aboriginal business development. In doing so, they fill a much needed gap.

¹²² *Proceedings*, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University.

¹²³ *Proceedings*, 24 November 2004, C.T. (Manny) Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative.

¹²⁴ *Proceedings*, 27 September 2006, Jack Park, Chair of Economic Development, Manitoba Métis Federation.

¹²⁵ *Proceedings*, 4 May 2005, Sheila Fraser, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada.

Today, there are approximately 50 such institutions across the country. Aboriginal Capital Corporations often act as a lender of last resort. According to Professor Wein, “if a person cannot go to the bank and get a loan there, if they are deemed to be high risk or too small to bother with...then they will come to the Aboriginal Capital Corporation.”¹²⁶

The Committee acknowledges how instrumental these institutions have been in building profitable business enterprises and improving the economic futures of Aboriginal communities. They are remarkable success stories by anyone’s standards. We agree with the Auditor General that institutional development “requires the government to work in the background, helping Aboriginal communities establish institutions and develop them in a sustainable way”.¹²⁷ These successes, however, have been gained in spite of insufficient government support.

Many Aboriginal Capital Corporations work at a financial and operational disadvantage from similar mainstream institutions. Ms. Lucy Pelletier of the Saskatchewan Indian Equity Foundation Board told us that as an Aboriginal Financial Institution they “lack capital and operating subsidies”¹²⁸ similar to what is provided other Canadian financial institutions. Ms. Crystal Laborero of the Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation commented that the lack of operational funding contributes to their high interest rates.¹²⁹ “It is very difficult” Professor Wein told the Committee “for those corporations to maintain themselves from one year to the next because, understandably, they have a higher ratio of loan losses than a bank, for example. Yet, they do not have funding for their core staff. In other words, they have to maintain their operation based on the loans that they give out and the interest that they get back. They are in a no-win situation.”¹³⁰

This Committee agrees with witnesses that a more equitable arrangement to support the ongoing operations of Aboriginal financial institutions, in particular Aboriginal Capital Corporations, is necessary. Based on the evidence before the Committee regarding the difficulty in accessing capital through the traditional banking system and in order to improve the overall quality of lending programs through Aboriginal financial institutions, the Committee recommends:

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with the National Aboriginal Capital Corporation Association of Canada, take immediate steps to remedy the lack of operating subsidies currently provided to Aboriginal Capital Corporations.

¹²⁶ *Proceedings*, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University.

¹²⁷ *Proceedings*, 4 May 2005, Sheila Fraser, Auditor General, Office of the Auditor General of Canada.

¹²⁸ *Proceedings*, 26 September 2006, Lucy Pelletier, Chairperson, Saskatchewan Indian Equity Foundation Board.

¹²⁹ *Proceedings*, 27 September 2006, Crystal Laborero of the Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation.

¹³⁰ *Proceedings*, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University.

Institutional support by specific sectors, especially with regard to natural resources, should also be supported. Several witnesses commented on the importance of the resource-based economy to the economic well-being of a majority of Aboriginal people. They spoke of the urgent need for capacity building in this area in order to more effectively manage those resources and to take advantage of resource development opportunities within their traditional territories.

In his testimony to the Committee, Mr. Harry Bombay, Director, National Aboriginal Forestry Association, indicated that Aboriginal people involved in the forestry sector are concentrated mainly in the lower-skilled, lower-paying positions such as tree planting, logging and firefighting. Aboriginal businesses, he suggests, are far less involved in the more lucrative processing, downstream marketing, promotion and distribution of forest products. This is true for other sectors of the resource-based economy such as mining and energy development.

Very few federal programs support Aboriginal participation in the natural resource sectors through the transfer of knowledge and other capacity-building initiatives. The First Nations Forestry Program – a small, five-year program with a budget of \$5 million annually for the entire country – while successful, is not designed to address many of the capacity needs of First Nations, such as forest research and training around technological initiatives in the sector. According to Mr. Bombay:

[I]nstitutional support for Aboriginal forestry, including policy, organizational and research support, is vastly inadequate.¹³¹

Although the First Nations Forestry Program is limited in scope, the Committee is not aware of similar programs in other resource-based sectors, including mining, an area which holds many opportunities for Aboriginal economic development.

Based on the importance of the resource-based economy to a majority of Aboriginal communities – many of which are located in close proximity to those resources – the Committee is alarmed that the institutional capacity to assist Aboriginal people in benefiting from those opportunities is essentially absent. As Manny Jules remarked: “when you have the potential for that kind of development, you have to have an institutional capacity to capitalize on it. That is not the case right now.”¹³²

Accordingly, the Committee recommends:

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal organizations, establish a comprehensive Aboriginal Natural Resources Economic Development Strategy, and that the Strategy include institutional

¹³¹ *Proceedings*, 31 May 2006, Harry Bombay, Director, Strategic Initiatives, National Aboriginal Forestry Association.

¹³² *Proceedings*, 24 November 2004, C.T. (Manny) Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative.

arrangements to support increased Aboriginal capacity and participation in the resource-based economy.

The Committee believes that in order for Aboriginal people to become meaningful players in the Canadian economy and to develop and manage their own economies, serious attention must be given to developing appropriate institutional arrangements. *Good policies and programs are not enough.* Greater support for the development of Aboriginal economic and financial institutions is a crucial determinant of economic success.

The Committee feels strongly that, through appropriate institution building, Aboriginal people can become full economic partners in the federation: no longer shut out of the economic bargain which Canadians have made and operationalized through their public institutions. This point was not lost on our witnesses and is worth repeating here:

For the last 130 years, the rest of Canada has created systems and frameworks that make buying and selling a home, researching an opportunity, zoning a property and building a residential or commercial development relatively simple. You take public institutions that support a market economy for granted. You do not even realize that we are missing similar institutions.¹³³

The Committee is mindful of the recommendations put forward by several witnesses for the development of an organization for “economic cooperation and partnerships” that would facilitate, identify and raise awareness of the investment potential in Aboriginal communities as well as train Aboriginal investment specialists. More broadly, the Committee notes the significant gaps with respect to training, knowledge transfers and financial support for individuals, communities and businesses around economic development, practices and procedures.

Accordingly the Committee recommends:

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal organizations, take measures to develop institutional arrangements to support Aboriginal economic development, including an institution for excellence and capacity building.

Based on the evidence before it, this Committee believes that without effective, responsive institutional arrangements capable of sustaining development, extending accountability, outlining fair administrative practices, giving greater control over planning decisions and investment resources to communities, and providing appropriate capacity and financial support, sustained economic development can not occur.

¹³³ *Ibid.*

Institutions: Multiplying Economic Benefits

Khowutzun Development Corporation, Cowichan Tribes, BC: Established in 1993 by the leadership of the Cowichan community to develop and manage all business interests on behalf of the community and to transform economic opportunities into training, employment and wealth for the Cowichan people, it owns and operates six companies with total economic revenues of approximately \$24 million. Fifteen years ago, 80 per cent of the employable Cowichan population was unemployed. Today, through the efforts of the development corporation and the leadership provided by the Cowichan tribes, over 600 jobs have been created.

Kitsaki Management Limited Partnership, Lac La Ronge Indian Band, SK:

Early in 1980 the Lac La Ronge Band Council met to determine the future of their community. They realized that their reliance on the federal government was destroying both their society and their economy. They needed to develop business ventures that provided employment opportunities for First Nations people. But they had few resources, and no means of accessing investment or loan capital. In a bold move they formed the Kitsaki Development Corporation, now Kitsaki Management Limited Partnership as a commercial entity that could borrow money against its collateral like any business venture off the reserve. They contracted a non-First Nations manager and accountant to assist in the operation of the corporation. Twenty five years later, Kitsaki has become one of the best examples of community-based economic development in the province. The band of 8,000 First Nations people owns or jointly owns thirty companies and twelve businesses, including a hotel, a catering company that service the northern forest and mining industry, and many other ventures. Gross total sales for the year ending March 2006 exceeded \$70 million. Kitsaki has also been a leader in developing education and training programs for band members.

Sasknative Economic Development Corporation. It is a Métis-owned lending institution created to finance the start-up, purchase or expansion of viable Métis-controlled small businesses in Saskatchewan. Established in 1987, it was originally provided with a \$5 million capital base by Industry Canada/Aboriginal Business Canada. It has since disbursed 1,054 loans totalling \$24.4 million for 582 Métis-owned businesses. These businesses have created or maintained employment for approximately 1,730 Métis people in Saskatchewan.

PART VI: TRAINING AND EDUCATION

Education is the key to any success.

Joe Morrisseau, Executive Director
Manitoba Aboriginal and Northern Affairs

The Canadian economy is experiencing a period of sustained expansion, buoyed by rising commodity prices and strong demand, both domestically and internationally, for Canadian goods and services. Nationally, unemployment hit a 30-year low in the spring of 2006 and again in December. There are numerous jobs available throughout the country, notably in some of the natural resource sectors (e.g., oil and gas, mining, and, to a lesser extent, forestry) whose activities frequently occur near Aboriginal communities. Despite these opportunities, however, Aboriginal people often lack the basic skills and expertise required to take advantage of such job opportunities. “There is no question” Lester D. Lafond told the Committee “that there is a huge shortage of skills amongst First Nations people, and that is a major problem.”¹³⁴

Of notable interest, the structure of the Canadian economy has evolved considerably in recent decades, and the vast majority of new jobs created in Canada require, at a minimum, a grade 12 education. The Auditor General of Canada told us that this is a barrier for Aboriginal Canadians since, compared with the general Canadian population, a much smaller percentage hold a post-secondary certificate, diploma, or degree.¹³⁵ A prime example, Avrim Lazar, President and CEO of the Forest Products Association of Canada, told the Committee that there are only about 20 trained Aboriginal foresters in Canada. Mr. Lazar concluded that:

If we had basic skills, if there was more emphasis on math, science and basic skills in the Aboriginal communities, the economic opportunities, not just for jobs but for businesses, are enormous.¹³⁶

Overall, Aboriginal education attainment levels are substantially lower than those of the general Canadian population. Findings of a 2004 report of the Auditor General suggest that “a significant education gap exists between First Nations people living on reserves and the Canadian population as a whole”.¹³⁷ The report estimates that, at current levels, it could take as much as 28 years to close the gap. The Committee heard similar testimony

¹³⁴ *Proceedings*, 26 September 2006, Lester D. Lafond, President, Lafond Insurance and Financial Services Ltd.

¹³⁵ Auditor General of Canada, *November 2004 Report of the Auditor General of Canada*, “Chapter 5 – Indian and Northern Affairs Canada – Education Program and Post-Secondary Student Support,” November 2004.

¹³⁶ *Proceedings*, 6 December 2006, Avrim Lazar, President and CEO, Forest Products Association of Canada.

¹³⁷ Auditor General of Canada, *November 2004 Report of the Auditor General of Canada*, “Chapter 5 – Indian and Northern Affairs Canada – Education Program and Post-Secondary Student Support,” November 2004. This report can be consulted on line at: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20041105ce.html>.

that in Nunavut, where the majority of the population is Inuit, only about 25% of students are finishing school.¹³⁸

There are a number of reasons why this education gap exists. The Auditor General's report notes that because many First Nations' communities are small, with fewer than 500 residents, schools in those communities have difficulty providing a range of educational services. The poor socio-economic conditions of Aboriginal communities, racism, and issues related to geography and demography are also contributing factors.

Witnesses, however, told the Committee that closing the education gap is one of the most important pre-conditions for successful, long-term economic and community development. Inadequate levels of education, combined with insufficient training and inadequate work experience, are key impediments to greater Aboriginal participation in the economy.¹³⁹ In addition, because a great number of Aboriginal people have been involved in business for only one or two generations, there is still a lack of role models and mentors in this area. Guy Lonechild, Interim Chief of the Federation of Saskatchewan Indian Nations told the Committee that:

In order to close the employment, income, economic and social gaps, we need to close the Aboriginal education gap...A well-educated and skilled labour force is critical to a society's social and economic well-being.¹⁴⁰

Aboriginal communities that have done well in business and other economic ventures, such as the Cowichan Tribes, attribute their success to education and training.¹⁴¹ Ian Cramer, senior business advisor for the Assembly of Manitoba Chiefs, told the Committee that:

Education and training leading to higher-level jobs, greater personal and family incomes and increased stability would go a long way to closing the gap that exists between the haves and have-nots of this province and country.¹⁴²

Mr. Cramer further observed that focusing on education and training would also help the broader economy by providing a skilled work force capable of filling key positions in many sectors. The absence of basic literacy skills, however, can often be a barrier to obtaining available training offered by industry. Avrim Lazar of the Canadian Forest Products Association told the Committee:

[Y]ou need functional literacy to get trained... You need your math literacy and you need your language literacy. If you have not got the math

¹³⁸ *Proceedings*, 28 November 2006, Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development, Nunavut Tunngavik Inc..

¹³⁹ *Proceedings*, 14 June 2005, Leslie Whitby, Acting Director General, Natural Resources and Environment Branch, Northern Affairs Program, Indian and Northern Affairs Canada.

¹⁴⁰ *Proceedings*, 26 September 2006, Guy Lonechild, Interim Chief, Federation of Saskatchewan Indian Nations.

¹⁴¹ *Proceedings*, 25 October 2005, Brennan Gohn, Communications Manager, Khowutzun Development Corporation.

¹⁴² *Proceedings*, 27 September 2006, Ian Cramer, Senior Business Advisor, Assembly of Manitoba Chiefs.

and language literacy we cannot train you...our equipment is so high-tech that you have to be able to understand the manual and understand how it works.¹⁴³

In her testimony to the Committee, Emma Palmantier of the Burns Lake Native Development Corporation, remarked that private sector enterprises working with First Nations on joint ventures in the forest sector, require that prospective employees have successfully completed grade 12 as a condition of employment.¹⁴⁴ Similarly, Bob Monkman, Manager of Community Relations for Manitoba Hydro, told the Committee that while Manitoba Hydro is striving to engage Aboriginal people in its activities, it too is faced with the difficult task of recruiting qualified Aboriginal applicants for jobs in technical and professional occupations that require specific skills and training.¹⁴⁵

The result is that Aboriginal people are too often left to fill low-paying jobs requiring few skills and offering scant upward mobility. For example, the Committee heard evidence that in the forest sector, Aboriginal people are disproportionately confined to lower-paid, short-term, positions in harvesting and silviculture.¹⁴⁶ Aboriginal-owned businesses active in the natural resource industries have been able to carve out niches in areas such as catering, transportation, firefighting, road-building and construction, but are significantly under-represented in the more profitable value-added activities.

Difficulty in recruiting qualified Aboriginal employees is not confined to the private sector, generally, but extends to Aboriginal-owned enterprises as well. Jack Blacksmith, President of the Cree Regional Enterprises Company (CREECO) told the Committee that:

In the last year, CREECO had about 1,500 jobs we could offer to our people. Maybe more than half of those positions we could not fill with our people because they did not have the proper skills to perform the jobs.¹⁴⁷

Similarly, John Bernard, President and CEO of Donna Cona Inc., an Aboriginal-owned information technology company, testified that his company's biggest challenge was "trying to recruit and retain qualified Aboriginal employees."¹⁴⁸

The lack of adequate training and capacity has meant that Aboriginal communities and businesses must often rely on outside help, especially when first setting up a business. Chief Clarence Louie of the Osoyoos Indian Band told the Committee:

¹⁴³ *Proceedings*, 6 December 2006, Avrim Lazar, President and CEO, Forest Products Association of Canada.

¹⁴⁴ *Proceedings*, 24 October 2005, Emma Palmantier, Chief of Lake Babine Nation and Vice-Chair, Burns Lake Native Development Corporation.

¹⁴⁵ *Proceedings*, 27 September 2006, Bob Monkman, Manager of Community Relations, Aboriginal Relations Division, Manitoba Hydro.

¹⁴⁶ *Proceedings*, 8 June 2005, Barry Seymour, Former Chief of Lheidli T'enneh First Nation, First Nations Lands Advisory Board.

¹⁴⁷ *Proceedings*, 28 November 2006, Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation, Grand Council of the Crees.

¹⁴⁸ *Proceedings*, 7 June 2006, John Bernard, President and CEO, Donna Cona.

That is one of the things I tell these Native groups. I do not care if they like it or not, I always tell them, once you get into business, it is not based on race. You cannot run businesses based on race. You do not hire people based on race and you do not put Natives in charge of million-dollar ships when they do not have the qualifications or the skills. I do not care who they are, band members or not. Half of our businesses are run by First Nations people. Two of those are Osoyoos Indian Band members, but they had to earn those positions. They had to leave the community, go down to the States and get their degree. Even when they came back, they did not immediately get the job. They had to work under the non-Native manager for "X" number of years before they were promoted.¹⁴⁹

We were reminded by several witnesses, however, that many Aboriginal Canadians are first generation business people.¹⁵⁰ Accordingly, building the capacity necessary to succeed in the world of business will take time.

Witnesses argued that the federal and provincial governments, however, are relying on immigration to fill higher skilled positions, rather than focusing on training initiatives for Aboriginal people. Harry Goodrunning, an expert in Aboriginal education, commented that governments are "filling the labour force with immigrant workers rather than directing attention and resources to the domestic First Nation labour force potential."¹⁵¹ This is particularly true, we were told, in western Canada which is currently experiencing a widespread boom, notably in the oil and gas and construction industries. Harold Calla, senior councillor for the Squamish First Nation, told the Committee that Aboriginal people, by and large, are confined to the margins of this boom while others take advantage of the opportunities:

[W]e have a labour shortage here. I have talked to a number of people in the construction industry in this province who are importing people from Ontario in order to stay on schedule. We have lots of people. There are 16,000 status Indians in downtown Vancouver whom we can train, put to work and provide opportunities for, but we need changes to the system. We need changes in how HR dollars can be spent, those kinds of issues.¹⁵²

Finding employment and developing the skills needed to participate in the labour force is not the only challenge facing Aboriginal Canadians looking to participate in the market economy. Limited capacity and training can also limit the ability of Aboriginal communities and individuals looking to start their own businesses and pursue economic development projects. The Committee heard ample testimony that for these communities to succeed in the fast-paced world of business, "[y]ou need to have folks who know what they are doing".¹⁵³

¹⁴⁹ *Proceedings*, 26 October 2005, Clarence Louie, Chief, Osoyoos Indian Band.

¹⁵⁰ *Proceedings*, 25 October 2005, Brenda Baptiste, Chair, Aboriginal Tourism Association of British Columbia.

¹⁵¹ *Proceedings*, 27 October 2005, Harry Goodrunning, Education Portfolio Holder, Sunchild First Nation, Sunchild E-Learning Community.

¹⁵² *Proceeding*, 25 October 2005, Harold Calla, Senior Councillor, Squamish First Nation.

¹⁵³ *Proceedings*, 27 October 2005, Alden Armstrong, President, Metis Settlements General Council.

Aboriginal communities, striving to become involved in business ventures, are experiencing a pressing need for experts in business operation and management, land and resource management and investment facilitation.¹⁵⁴ Today, there is still a considerable shortfall of Aboriginal people with the education, workforce/business skills and experiences that would allow them to take up these roles.

Education and training must more adequately respond to needs

Several witnesses suggested there was a disconnect between the education and training offered to Aboriginal youth and the employment opportunities available in Aboriginal communities. Al Hilton, Deputy Minister of Saskatchewan Northern Affairs, spoke persuasively of the need for governments to look seriously at this issue and suggested that vocational training in high schools, especially in the north, should be considered.¹⁵⁵

Similarly, Bill McLaughlin, Chief Executive Officer of Northlands College in northern Saskatchewan suggested that almost one-third of northern adults have less than a grade nine education and nearly half of either dropped out of the labour force or never participated. Part of the problem, according to Bill McLaughlin, is that traditional education systems fail to meet the needs of northerners. Northlands College – one of 8 publicly funded regional colleges in Saskatchewan – has a specific mandate, however, to provide training to address the labour market needs of northern residents. This is largely accomplished, quite successfully, through sectoral partnerships in mining and forestry. The training strategies are based on industry human resource requirements as well as training needed to support northern business development related to those industries.¹⁵⁶

Industry leaders also indicated similar concerns. Avrim Lazar, President and CEO of the Forest Products Association of Canada, questioned whether the education system is adapted to the circumstances of Aboriginal people:

I do not know what the numbers are but we are spending an impressive amount of money on education... The current education approach does not work, so let us change it.¹⁵⁷

Elementary and secondary education is the largest program activity at the Department of Indian Affairs and Northern Development, with expenses expected to total about \$1.6 billion in 2006-07, or about one-quarter of the Department's total planned spending.¹⁵⁸ Given the importance of education and training, as well as the substantial sums of money already being spent in this area, the Committee believes that improved outcomes are necessary. It is clear to us that in order to achieve better results, education should be relevant to the needs of Aboriginal people. The Committee is of the view that governments need to consider new approaches to education and training that prepare

¹⁵⁴ *Proceedings*, 8 June 2005, Robert Louie, Chairman of the First Nations Lands Advisory Board and Chief of the Westbank First Nation.

¹⁵⁵ Fact-finding mission in Lac La Ronge, Saskatchewan, 25 September 2006.

¹⁵⁶ Bill McLaughlin, Chief Executive Officer, Northlands College, *Submission*.

¹⁵⁷ *Proceedings*, 6 December 2006, Avrim Lazar, President and CEO, Forest Products Association of Canada.

¹⁵⁸ Indian and Northern Affairs Canada, *Report on Plans and Priorities 2006-2007*, September 2006.

Aboriginal people to be full and active participants in today's economy. Recent initiatives, such as the *First Nations Jurisdiction Over Education in British Columbia Act*, which puts in place a process to transfer jurisdiction over on reserve education to participating First Nations in British Columbia, may hold out some promise in this regard.

The Committee was particularly interested to learn about an innovative model that is being implemented in Saskatchewan whereby training in the trades is being incorporated into the high school curriculum in order to sustain the scholastic interest of Aboriginal (and other) youth.¹⁵⁹ Similarly, the Committee received testimony suggesting that the federal government should:

[A]llocate more resources to community based education and training so that literacy and technical and business competencies are strengthened and individuals get an opportunity to acquire the basic skills required for technical and professional occupations.¹⁶⁰

Witnesses repeatedly suggested that the private sector has an important role to play, especially in light of impending labour shortages. Chief Helen Ben of the Meadow Lake Tribal Council told the Committee, "industry also needs to have a bigger role in this and try to make sure that some mentoring happens and that there is communication with schools and individual First Nations."¹⁶¹

Some companies have already taken interesting steps in that direction. A primary example, Encana partnered with the Northern Alberta Institute of Technology (NAIT) to establish a mobile training unit. The mobile unit goes into communities and delivers six to eight week training programs to youth in areas such as plumbing, electrical or woodworking. Aboriginal youth are exposed to these trades without having to leave their communities. Afforded the chance to see whether they are interested in pursuing a career in the skilled trades, the next step is to enrol in a more complete program at NAIT. The Workplace Learning Program at the Ekati Diamond Mine in the Northwest Territories, designed to enhance reading, writing and numeracy skills, has helped Aboriginal employees upgrade their skills for trade entrance exams. Initiatives such as these, and others, like the Junior Rangers Program which takes youth who are in grades 10, 11 and 12 through a summer program, providing them with basic forestry-related skills, are extremely successful. They help to address, according to Mr. Lazar, "some of the gaps for kids who tend to drop out at around grade ten" adding that "these programs are great for doing that."¹⁶²

¹⁵⁹ *Proceedings*, 26 September 2006, Richard Gladue, Assistant Deputy Minister, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

¹⁶⁰ *Proceedings*, 27 September 2006, Bob Monkman, Manager of Community Relations, Aboriginal Relations Division, Manitoba Hydro.

¹⁶¹ *Proceedings*, 26 September 2006, Helen Ben, Chief, Meadow Lake Tribal Council.

¹⁶² *Proceedings*, 6 December 2006, Avrim Lazar, President and CEO, Forest Products Association of Canada.

Governments can help facilitate this type of activity by providing fiscal incentives to companies that establish Aboriginal apprenticeship initiatives or otherwise participate in the development of Aboriginal technical and professional expertise. Aboriginal communities, governments and industry must work together to ensure that Aboriginal people acquire the education and skills needed to participate more fully in a modern economy. Such investments are critical and respond both to the needs of Aboriginal people and industry alike. Accordingly, the Committee recommends:

Recommended Action:

That the Government of Canada take immediate steps to increase recruitment for, and strengthen, apprenticeship, literacy and numeracy programs targeted to Aboriginal learners, and provide fiscal incentives to companies that develop or offer Aboriginal apprenticeship programs, including workplace literacy and numeracy programs.

PART VII: LOCATION, SIZE AND INFRASTRUCTURE

Location and size

The geographical location and physical size of many Inuit and First Nations' communities can significantly affect the prospects for economic development. Many such communities are remote, small in size as well as in population and are separated from (larger) traditional territories as well as local, regional economies. Consequently, their economic viability can be severely challenged. This is increasingly the case as traditional economies (hunting, fishing and trapping) are being overshadowed by post-industrial, technology-based economies. While some communities with these characteristics have done well, it has often been in relation to the presence of significant resource development on or around traditional territories. Small physical size is less a factor in southern regions where community reliance on harvesting activities is far less pronounced. Nevertheless, combined, these factors can be significant barriers to economic development.

Conversely, communities located in, or near, urban centres are *normally*, though not always, better positioned to take advantage of economic development opportunities, simply unavailable to communities that are geographically isolated. Connections to key infrastructure, such as highways and broadband networks, proximity to markets and large population centres, often place these communities at a competitive advantage. For example, the Millbrook First Nation, located near Truro, Nova Scotia, and the Westbank First Nation in Kelowna, British Columbia, have both demonstrated success in retail and commercial endeavours. Such developments would not likely have been possible had these First Nations not had the advantage of location.

Throughout the course of its hearings, the Committee heard testimony from a number of First Nations and Inuit people whose communities are isolated, and some, almost completely so. While in Manitoba, the Committee learned that 19 of Manitoba's 64 First Nations are not accessible by all-weather roads.¹⁶³ For most of the year these communities are essentially cut off from the rest of the province. The only access is by air. This is not uncommon. The Committee received testimony from many First Nations' leaders who described how they have been "pushed out of the way" so that others could profit from the land.¹⁶⁴ The example given to the Committee by Clarence Louie, Chief of the Osoyoos Indian Band, located in British Columbia, is instructive:

I have been across this country and seen the isolation of most First Nations, which again was purposely done during the settlement era, the colonial period, when the Natives were pushed up against the rocks and the best farmlands were taken. Natives were given the marshlands and were pushed away from the best farming areas, the best trade routes and so forth.¹⁶⁵

¹⁶³ *Proceedings*, 27 September 2006, Ian Cramer, Senior Business Advisor, Assembly of Manitoba Chiefs.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Proceedings*, 26 October 2005, Clarence Louie, Chief, Osoyoos Indian Band.

In his testimony, Chief Louie concluded that part of the reason that his community has been able to experience success in their various business ventures is that they do not have to face the “isolation factor.”

In much the same way that location is important, size is also important. Small Aboriginal communities often find it difficult to develop their economies, or otherwise capitalize on commercial opportunities, because they lack the necessary infrastructure, capital, expertise and skills. Thomas Smith, a councillor and economic development officer for British Columbia’s Tlowitsis First Nation, described to the Committee how his community has been striving to develop an economy for over 20 years, but with little success. The Tlowitsis First Nation has a membership of only 350 people, but no central community. Rather, there are 11 reserves, totalling 467 acres, which are isolated from one another and from the rest of the province.¹⁶⁶ Given these circumstances, it is not surprising, that the Tlowitsis First Nation has been unable to enjoy the level of economic success to which it aspires.

However, communities which have been able to form regional alliances have, in some instances, been able to collectively improve their socio-economic situation. The Committee heard how, in northern Saskatchewan, four Dene and five Cree communities are working together, through the Meadow Lake Tribal Council, to pursue common economic development objectives.¹⁶⁷ Likewise, Roy Vermillion, Chief Executive Officer of the Athabasca Tribal Council (ATC) told the Committee that the Council’s members have experienced more success by working together as a united front.¹⁶⁸ Similarly, Christina Rowland, an economic development officer for the Okanagan Nation Alliance, noted that the First Nations of the Okanagan region of British Columbia have made “significant progress” by building alliances and by working to stimulate the economic development of the region rather than focusing solely on individual municipalities or bands.¹⁶⁹ Increasingly, smaller communities are recognizing that the best way to collectively improve their prospects is by working together to address common challenges and opportunities. As Art Sterritt, Executive Director of British Columbia’s Coastal First Nations noted in his appearance before the Committee:

For many years our communities worked in isolation. It was only five years ago that leaders of First Nations communities along the coast gathered for the first time to discuss common problems such as high unemployment, lack of economic opportunity in the resource sectors and lack of access to resources in our traditional territories. These are common to all of our communities. It was clear from the outset that our strength would come from forming a coast- wide united front. Together we could make progress on socio-economic issues that we had been largely unable to do as individual communities.¹⁷⁰

¹⁶⁶ *Proceedings*, 24 October 2005, Thomas Smith, Councillor, Economic Development Officer, Tlowitsis First Nation.

¹⁶⁷ *Proceedings*, 26 September 2006, Chief Helen Ben, Meadow Lake Tribal Council.

¹⁶⁸ *Proceedings*, 26 October 2005, Roy Vermillion, CEO, Athabasca Tribal Council.

¹⁶⁹ *Proceedings*, 26 October 2005, Christina Rowland, Economic Development Officer, Okanagan Nation Alliance.

¹⁷⁰ *Proceedings*, 25 October 2005, Art Sterritt, Executive Director, Coastal First Nations.

Working together is not always easy. Some First Nations' communities have tried and failed to form strong alliances due to conflicts over priorities and money, for example.¹⁷¹ Nevertheless, the experiences of groups such as the Athabasca Tribal Council, the Coastal First Nations and the Okanagan Nation Alliance suggest that forming partnerships and alliances can help to surmount some of the obstacles facing Aboriginal communities, most notably, isolation and small size.

Interestingly, some First Nations have also been able to create new economic opportunities for themselves by incorporating an urban element in their economic development strategies. In his appearance before the Committee, Professor Fred Wien of Dalhousie University cited Cape Breton's Membertou First Nation as an example of a group that was able to bring economic benefits to their community by setting up an economic base in a major urban centre. Pr. Wien recounts in his testimony:

[I]n the mid-1990s, the chief at Membertou, and this is an example of leadership and its importance, decided that the situation of welfare dependency and deficits and so on could not continue, so they decided, even though they were located in Sydney, to develop an urban base in Halifax. They rented an office suite in the Purdy's Wharf tower on the Halifax waterfront, with a beautiful boardroom with a view over the harbour. They just felt they needed a presence in Halifax, and they felt that given that their strategy was joint ventures with major corporations and so on, that they would have much more success doing it from that base rather than trying to fly people into Sydney and into this relatively poor community. That is one example of deliberately carving out an urban strategy.¹⁷²

Pr. Wien also noted that some First Nations in Saskatchewan and Manitoba, which received monetary compensation for infringements on their treaty rights, used those monies to develop businesses, such as commercial centres and hotels, in urban areas.

Some First Nations' leaders told the Committee that the Government of Canada could support the economic development aspirations of First Nations not only by helping them acquire lands in urban areas, but by facilitating the process of converting those lands to Indian reserve lands.¹⁷³ While the Committee recognizes that the creation of urban reserves is a controversial idea to some, we believe that it merits further consideration on the part of the federal government and other stakeholders. The time has come to find creative ways of overcoming the "isolation factor" that constrains too many communities from reaching their full economic potential.

Infrastructure

A great many First Nations and Inuit communities lack the basic infrastructure that the majority of Canadians take for granted. This is most apparent on reserve and in the far

¹⁷¹ *Proceedings*, 24 October 2005, Thomas Smith, Councillor, Economic Development Officer, Tlowitsis First Nation.

¹⁷² *Proceedings*, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University.

¹⁷³ *Proceedings*, 26 October 2005, Sophie Pierre, Chief, St. Mary's Indian Band.

north, where run-down housing, poor roads, unsafe water supply and substandard telecommunications infrastructure are, all too often, a fact of life and barrier to economic development.¹⁷⁴ Harold Calla of the Squamish First Nation explained that:

One of the biggest reasons you do not see economic development on reserve lands is because there are no water and sewer services. You try to get water and sewer for economic development out of the Department of Indian Affairs. It is not part of their mandate.¹⁷⁵

The Committee also heard convincing testimony from Ian Cramer of the Assembly of Manitoba Chiefs that, as a result of geographic isolation and the lack of basic infrastructure, many First Nations' communities are socially and economically segregated from mainstream society and their economies dependent on federal transfers.¹⁷⁶

Many Aboriginal leaders, most notably C.T. (Manny) Jules, told the Committee that it is time that the Government of Canada recognize that an infrastructure deficit exists in their communities and commit to working with First Nations and Inuit people to remedy the situation.¹⁷⁷ Until that happens, First Nations and Inuit communities will continue to be isolated from the wider community and largely unable to attract private-sector investment and participate in the market economy.

Governments at all levels recognize that investing in infrastructure is absolutely critical to Canada's continued economic success. In recent years the Government of Canada has, in collaboration with provincial governments and municipalities, invested billions in infrastructure. The Committee is of the view that the pressing need for basic infrastructure in First Nations and Inuit communities is not getting the attention it deserves. Canada's Aboriginal population is growing rapidly and the need for new investments in infrastructure is becoming more urgent each day. It is unacceptable that there are still communities in a country as rich as Canada that do not, to this day, have access to clean water and adequate sewage systems. The Committee firmly believes that sustained investments in infrastructure, both on- and off-reserve, will accelerate economic and social renewal in Aboriginal communities. Accordingly, the Committee recommends:

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with provincial, territorial and Aboriginal organizations, launch an adequately funded First Nations and Inuit infrastructure program which will:

- Bridge the current infrastructure gap among First Nations and Inuit communities within ten years;**

¹⁷⁴ *Proceedings*, 27 September 2006, Joe Guy Wood, Economic Development Coordinator, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

¹⁷⁵ *Proceedings*, 25 October 2005, Harold Calla, Senior Councillor, Squamish First Nation.

¹⁷⁶ *Proceedings*, 27 September 2006, Ian Cramer, Senior Business Advisor, Assembly of Manitoba Chiefs.

¹⁷⁷ *Proceedings*, 17 November 2004, C.T. (Manny) Jules, Spokesperson, First Nations Fiscal Institutions Initiative.

- **Include infrastructure funding for commercial and industrial development.**

Conclusion

Infrastructure, location and size are only three of the many factors that have some bearing on a community's economic prospects and performance. A populous First Nation with adequate infrastructure situated near an urban centre will not *necessarily* be more economically successful than a small, isolated First Nation. While an Aboriginal community does not *need* to be located near a big city to succeed economically, it is the case that, in most instances, more economic opportunities exist the closer a community is to major centres and key infrastructure.

Cities are the economic engine of any modern, industrial economy.¹⁷⁸ In that context it is clear that for many small, isolated Aboriginal communities, economic development opportunities have been, and are likely to remain, limited. It is important to recognize that not all Aboriginal communities are going to thrive economically. But all of them can undoubtedly do better. Government investments in infrastructure are critical in that respect. Innovative strategies on the part of Aboriginal communities to work together, to pursue economic opportunities closer to urban centres, and to reach out to commercial partners, are also promising and should be encouraged.

¹⁷⁸ On this point see Conference Board of Canada, *Canada's Hub Cities: A Driving Force of the National Economy*, July 2006. This report can be consulted on line at: <http://www.conferenceboard.ca/documents.asp?rmext=1730>

PART VIII: PARTNERSHIPS WITH INDUSTRY

It is time to focus on what works. The economy and private sector in Canada are working.

Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta

A prevailing perception among Canadians is that Aboriginal communities and individuals are generally reluctant to engage in, or are opposed to, development. The Committee, however, was impressed by the extent to which Aboriginal people view participation in the broader Canadian economy - often in collaboration with non-Aboriginal industry partners - as vital to their social and economic well-being. Aboriginal people, we were told, see that "Canada's economy is working" and they want to be a part of it.¹⁷⁹

For its part, industry is signalling that it needs the Aboriginal labour force and will often seek Aboriginal participation in development projects, particularly in the natural resource sectors, to ensure community support and avoid project delays. EnCana's Andy Popko told the Committee that partnering with Aboriginal communities is in corporate Canada's best interest:

Many of the communities closest to our operation are First Nations and Métis. It is a matter of being a good corporate citizen and working with the community closest to the area of operation, engaging the people, and asking them how they want to get involved in our activity, whether owning rigs, camp catering or road building. It is amazing to hear the people talk about what they want to do and how they want to participate. We will be their neighbour for quite some time.¹⁸⁰

Aboriginal people and their leaders are demanding greater participation in Canada's economic wealth and prosperity, as well as in the decisions that affect their lives. Matthew Coon-Come, former Grand Chief of the Assembly of First Nations, expressed this sentiment to the Committee, stating, rather candidly, that:

I do not think any First Nation community is anti-development, whether we are talking about hydro-electric development, forestry, mining, the tar sands or the pipe lines. The Aboriginal people are talking about having a share in the wealth of this country. I am talking about revenue sharing and having a say in the way that development takes place.¹⁸¹

¹⁷⁹ *Proceedings*, 31 May 2006, Judy Whiteduck, Director, Economic Development, Assembly of First Nations.

¹⁸⁰ *Proceedings*, 6 December 2006, Andy Popko, Vice President, Aboriginal Relations, EnCana Corporation.

¹⁸¹ *Proceedings*, 28 November 2006, Matthew Coon-Come, Member of the Board, Grand Council of the Crees.

As we have seen in preceding sections of this report, Aboriginal communities often face multiple barriers to economic development, including lack of capital, inadequate infrastructure and capacity. As a result, many Aboriginal communities that, today, are experiencing economic growth, recognize the importance of working with industry in a collaborative manner to achieve mutually beneficial outcomes.¹⁸²

Joint ventures between Aboriginal development corporations and leading private-sector companies are becoming a particularly popular model of partnership. Aboriginal ventures touch on virtually every facet of the Canadian economy, including software design, manufacturing, tourism, the arts, engineering and management consulting. Innovative partnerships in the natural resource sectors have also been highly successful (e.g., diamond mining, hydro projects, wind generation, pipelines).

The Committee notes that Aboriginal communities which are outward-looking and willing to form partnerships with the private sector in the pursuit of economic opportunities seem to have the most economic success. Such partnerships can be particularly valuable to smaller Aboriginal communities, who otherwise face a very narrow set of opportunities.

Building Capacity Through Partnerships: Some Helpful Hints

As for advice or recommendations we would give to this committee or to other Aboriginal nations, based on our experiences we would say look towards industries that will build capacity within in your nation. Pursue opportunities that will allow your businesses to expand. Know the industry well that you wish to participate in, so as not to meet barriers such as existing arrangements in the region that may put you at a competitive disadvantage. While you may meet challenges along the way, success comes with the ability to seek out solutions. In some cases, this will mean seeking out partners who can help you build the capacity you need. Aboriginal partners who have achieved successes in the areas in which you are looking to build capacity can offer much in terms of understanding the challenges and opportunities you face.

Jack Blacksmith, Cree Regional Economic Enterprises Co.

There is a growing recognition among Aboriginal leaders that success will come through linkages and partnerships. Roy Fox, President of the Indian Resource Council told the Committee that:

First Nations must look outside of their communities to create jobs, increase incomes, generate wealth, etc. They must work and partner with mainstream players to participate in the Canadian economy.¹⁸³

While there is undoubtedly a need for governments to do their part to assist Aboriginal

¹⁸² *Proceedings*, 27 October 2005, Roy Vermillion, CEO, Athabasca Tribal Council.

¹⁸³ *Proceedings*, 27 October 2005, Roy Fox, President, Indian Resource Council.

Canadians become meaningful participants in this country's economy - for example, by facilitating access to resources and by helping to develop the appropriate institutions and capacity - the Committee agrees with the observation by Terry Waboose, Deputy Grand Chief of the Nishnawbe Aski Nation, that the private sector is the engine of the Canadian economy:

It is unlikely that the government programs will meet our needs for a better quality life and development of a real economy. Governments may provide the seed monies needed, but the true engine of development will be driven by partnership created for and by our First Nations and their people with the private sector.¹⁸⁴

Deputy Grand Chief Terry Waboose went on to say that:

I feel partnerships, whether it is hydro, mining, forestry or tourism, are very vital in terms of the future success of the economic prosperity of our people...As a matter of fact, one of our communities, Attawapiskat First Nation on the James Bay coast is involved with the De Beers' Victor Project. They are in the construction phase of the mine and it will be open very soon...There are still large tracts of forest that have not been allocated to any major forestry company; so there is that potential for greater First Nations' involvement in the forestry industry sector as well.

¹⁸⁵

Partnerships with industry, based on recognition of Aboriginal rights and a respect for Aboriginal institutions and customs, can play an important role in helping Aboriginal communities overcome barriers to economic participation and develop capacity in new areas. Impact and benefit agreements, often associated with natural resource projects, likewise, have provided affected Aboriginal communities with employment and business opportunities that otherwise might not have existed.¹⁸⁶

It is, however, important to recognize that partnerships, whether in the form of joint ventures or some other arrangement, are not a panacea for helping Aboriginal Canadians develop capacity and reach their economic goals, nor are they always necessarily desirable or even feasible. For example, the Committee heard evidence that prejudice continues to be an obstacle to Aboriginal participation in economic activity.¹⁸⁷ Barry Seymour of the First Nations Land Advisory Board told the Committee that First Nations who want to participate in business ventures are not always welcomed by industry.¹⁸⁸ He added that First Nations have a poor reputation in some circles, and it continues to be the case that some companies try to avoid doing business with First Nations or Aboriginal-owned companies.

¹⁸⁴ *Proceedings*, 28 September 2006, Terry Waboose, Deputy Grand Chief, Nishnawbe Aski Nation.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Proceedings*, 14 June 2005, Leslie Whitby, Acting Director General, Natural Resources and Environment Branch, Northern Affairs Program, Department of Indian and Northern Affairs Canada.

¹⁸⁷ *Proceedings*, 24 October 2005, John D. Ward, Spokesperson, Taku River Tlingit First Nation.

¹⁸⁸ *Proceedings*, 8 June 2005, Barry Seymour, Former Chief of Lheidli T'enneh First Nation, First Nations Lands Advisory Board.

Impact and Benefit Agreements (IBAs)

IBAs provide a basis for mutually beneficial, long-term relationships between Aboriginal people and industry.

What is an IBA:

- A tool for managing the economic, environmental and social impacts of mineral development
- A bilateral agreement / private contract
- A key element underpinning good relations between the developer and local population

Why IBAs are negotiated:

- Aboriginal ownership of land and resources
- Statutory requirements (e.g., land claim agreements) and formal government policy
- Project specific factors independent of any legal or policy requirement
- Good practices by the mining industry on a voluntary basis

Diavik Diamond Mines Inc. (Northwest Territories)

- \$839 M in goods/services purchased from Aboriginal companies (since 2003)
- 40% Aboriginal workforce
- \$500,000 in scholarships (since 2001)
 - \$7.5 M in community contributions (e.g. community investment, direct payments, charitable gifts)

Ekati Diamond Mine, BHP Billiton Diamond Inc. (Northwest Territories)

- \$123.6 M goods/services
- 38% Aboriginal employment (target 31%)
 - Post-secondary scholarships; summer student placements; apprenticeship programs

The Committee also recognizes that there are instances when companies will partner with Aboriginal people purely in order to receive certain contracts, such as set-aside government contracts, or to ensure that their projects are well regarded by the community and are not unduly delayed at the review stage. Richard Kappo, Grand Chief of the Western Cree Tribal Council told the Committee that:

We are known as ‘Brown Gold.’ That is common in the oil patch...Certain companies need us for First Nations content in their contracts.¹⁸⁹

This Committee finds it difficult to fathom how such arrangements contribute to furthering, in a sustainable way, the economic development aspirations of Aboriginal people. Similarly, Aboriginal communities and/or businesses that enter into joint ventures with corporate partners may derive few lasting benefits from such partnerships unless

¹⁸⁹ Proceedings, 27 October 2005, Richard Kappo, Grand Chief, Western Cree Tribal Council.

they are able to negotiate agreements on an equal footing with their partners to ensure that operational control and benefits are allocated fairly.¹⁹⁰

Partnerships are valuable when they result in the meaningful transfer of skills and knowledge, whether through training or mentoring, as well as when the interests of both parties are addressed. This was precisely the case for Wasaya Airlines. The original partnership was structured to allow for the gradual buyout of Kelner, the non-Aboriginal investors. Today the company is entirely First Nations' owned, but those formative years with Kelner allowed First Nations to learn the aviation business from the ground up.

Governments can play a role in facilitating beneficial and lasting partnerships between Aboriginal communities and industry. The Government of Canada could, for example, begin by setting up an office to help facilitate relations between corporate Canada and Aboriginal peoples. Actions to support the development of Aboriginal institutions, including governance institutions, will also help position Aboriginal communities so that they can derive more sustainable benefits from partnerships with industry. Finally, the federal government should challenge and also consider extending (tax) incentives to commercial interests who partner with Aboriginal communities and invest in building economic development capacity in those communities. Based on the evidence before the Committee, we recommend as follows:

Recommended Action:

That the Government of Canada take a lead role in facilitating partnerships between Aboriginal people and industry, including the implementation of tax incentives to encourage such partnerships.

¹⁹⁰ Proceedings, 17 November 2004, Professor Fred Wien, Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University. See also, Fraser, Sarah Jane, *An Exploration of Joint Ventures as a Sustainable Development Tool for First Nations*, Journal of Aboriginal Economic Development, Vol. 3, No. 1, 2002.

PART IX: THE ECONOMIC VALUE OF TRADITIONAL ECONOMIES

Large scale resource development projects have, at times, both transformed the traditional territories of Aboriginal people and restricted their customary livelihood. Deputy Grand Chief Terry Waboose, Nishnawbe Aski Nation, talked of how his people experienced the settlement and development of northern Ontario:

As great as the changes have been in the Nishnawbe Aski communities over the last 30 years, the challenges of the next three decades far exceed those of the past. Industry and resource development are quickly encroaching on our traditional lands north of the 50th parallel.¹⁹¹

The economic contribution of traditional harvesting activities (i.e., hunting, fishing and trapping) is often poorly captured in official statistics. The emphasis is often on the market or public sector economies with the “customary sector” - as it was referred to by Professor Jon Altman - overlooked even though it is very important to Aboriginal communities, especially those in isolated areas.¹⁹² Statistics Canada, for example, estimates that roughly \$40 million dollars of country food is produced annually by Inuit.¹⁹³ Similarly, in testimony to the Committee, Michael Anderson of the Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) told us that:

[T]he in-kind replacement value of the game and fish harvested domestically, if it were to be purchased with cash at a store, is valued at between \$35 million and \$50 million per year within the MKO region.
*Those are tremendous values that form, by any measurement, a foundation of the basis of the economies of our Nations, often ignored and not protected officially by policy.*¹⁹⁴ [Emphasis Added]

Witnesses told the Committee that many Aboriginal communities, most especially those in northern and rural areas, depend upon, and work with, the daily resource base surrounding them, in a variety of traditional, commercial, and in-kind harvesting activities. The importance of traditional activities to the identity and culture of Aboriginal people was also underlined by Jack Park, Chair of Economic Development, Manitoba Métis Federation:

¹⁹¹ *Proceedings*, 28 September 2006, Terry Waboose, Deputy Grand Chief, Nishnawbe Aski Nation.

¹⁹² *Proceedings*, 8 December 2004, Professor Jon Altman, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.

¹⁹³ Statistics Canada, Harvesting and Community Well-Being among Inuit in the Canadian Arctic, Catalogue no. 89-619-XIE, 2001. This report can be consulted on line at:

<http://www.statcan.ca/english/freepub/89-619-XIE/89-619-XIE2006001.pdf>.

¹⁹⁴ *Proceedings*, 27 September 2006, Michael Anderson, Research Director, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

Many Metis choose to remain in their traditional communities and spend a lifetime acquiring the skills necessary for participation in a traditional economy. Such individuals are very proficient at what they do and possess a number of highly specialized skills. These community members leave a legacy of traditional knowledge and a greater understanding of Metis customs which fosters Metis identity and a closer connection to the land.¹⁹⁵

In addition to preserving the cultural connection and spiritual ties to the land, witnesses spoke of the health benefits of country food, cautioning against conceptualizing the traditional economy in purely monetary terms:

We all know that we have enormously high rates of diabetes in the MKO region. The elders and traditional healers all say, “eat country food and stay active.” If we were to document the direct and indirect monetary value of the traditional economy, it is certainly many-fold greater than a simple measurement of the commercial returns.¹⁹⁶

Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development, Nunavut Tunngavik Inc., told the Committee that:

While it is difficult to quantify the value of the traditional economy in monetary terms, there are tangible quality of life benefits, as well as the benefits of nutritious food, cultural heritage and some economic returns.¹⁹⁷

The Inuit Tapiriit Kanatami observes that for Inuit living in the northern territories, supporting greater access to country (traditional) foods and participation in the traditional economy takes on greater significance when one considers that by far the greatest share of personal debt is linked to the purchase of food.⁽¹⁹⁸⁾ As a result, some Inuit do not receive the basic dietary requirements of life. In such cases, it is strong ties to the land and access to country food that supply families with the essential dietary staples.

The effect of large scale development on traditional economies is also an issue of some concern to witnesses. We heard that the pursuit of traditional activities is often adversely affected by large scale economic development, such as mining and hydroelectric developments. Examples of this process include the now well-known hydro-megaprojects of the 1960s and 1970s in the James Bay region of Québec, located within Cree traditional territory. The tension between large scale developments - and the resulting

¹⁹⁵ *Proceedings*, 27 September 2006, Jack Park, Chair, Economic Development, Manitoba Métis Federation.

¹⁹⁶ *Proceedings*, 27 September 2006, Michael Anderson, Research Director, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

¹⁹⁷ *Proceedings*, 28 November 2006, Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development, Nunavut Tunngavik Inc.

⁽¹⁹⁸⁾ It is estimated that households in Nunavik dedicate 44% of their total budget towards purchasing food. See, for example, Government of Québec, *Orientations and Perspectives for Actions to Fight Poverty*, Nunavik Consultation, 17 January 2002.

employment and economic benefits they can bring - and the preservation of traditional economies can be divisive and difficult to resolve.

In 2002, the Crees of northern Québec were again faced with this dilemma with the signing of the Paix des Braves or New Relationship Agreement. The Agreement is an attempt to provide the Cree nation with tools to facilitate economic and community development and the “active and ongoing participation by the Crees in economic development activities on the James Bay Territory.” In return, the Cree of northern Québec agree to the diversion of the Rupert River, making way for hydro-electric development and the subsequent flooding of lands. Many Cree, particularly hunters and trappers, have been reluctant to accept the New Relationship Agreement and continue to actively protest hydro development. Still, others have suggested that hunting and fishing can no longer support a rapidly growing population and that development is necessary, especially for the younger generations.

Balancing these competing interests between the market and traditional economy will not be simple. While many agree – if only fatalistically – with the words of Bill Namagoose, editor of the *Eenou Eeyou Nation*, that the Cree will follow a well-worn path to exclusion from economic and social opportunity if they don’t take advantage of large scale development opportunities, there is, to be certain, a sense that something of greater value will have been lost. Compensation may be, as Michael Anderson states, inadequate “to set aside these adverse effects on the traditional and income economies.”¹⁹⁹

The reality, however, is that most Aboriginal communities cannot rely solely on the traditional economy to sustain their populations. Yet, it is too simplistic to frame the issue simply as a choice between the modern or customary economy. Based on what we heard, the fundamental issue to Aboriginal leaders, communities and individuals, rather, is being able to have a say on how development takes place on their land, to meaningfully participate in the benefits of that development and to manage development in such a way as to mitigate the impact on traditional activities. According to Matthew Coon-Come the real challenge is to be able to work with industry to ensure that development is sustainable:

The difficulty we face occurs when there are clear-cutting operations with the trees being cut under a heavily mechanized system. Mining activities are starting to spring up and lands are being flooded. The small and big game are being driven away from the land. When you have no small and big game, you drive people off the land. The challenge is to be able to work with the industry... It is a matter of working together with the industry to be able to ensure that that way of life continues. The problem has always been enforcing those regulations to the industry. The intent was to have a relationship with industry that would ensure compatibility

¹⁹⁹ *Proceedings*, 27 September 2006, Michael Anderson, Research Director, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

with that way of life. Our challenge now is that development is encroaching on that way of life.²⁰⁰

However communities choose to balance these competing interests will ultimately be up to them. Governments, nevertheless, have an important role in ensuring that Aboriginal peoples are provided the institutional mechanisms necessary to gain a measure of control over the pace and scope of development within their traditional territories.

²⁰⁰ *Proceedings*, 28 November 2006, Matthew Coon-Come, Member of the Board, Grand Council of the Crees.

PART X: CLOSING THE ECONOMIC GAP

Historically, Aboriginal people were shunted aside to pave the way for European settlement and development. Separated from mainstream economies, and unable to develop their own, the result was, and is, a significant “economic gap” between Aboriginal people and the Canadian population, generally.

Despite considerable efforts by successive governments to improve the social and economic conditions of Aboriginal people, many continue to lag behind the rest of the Canadian population when measured against nearly every social and economic indicator. Aboriginal leaders told us that high unemployment rates, lower income levels and elevated rates of dependency on federal transfers are no longer tenable conditions. Rejecting the status quo, Aboriginal people want, are demanding, and expect, change.

Past and current approaches to improving the economic and social well-being of Aboriginal people have not met with great success. The almost exclusive emphasis on social programs and spending by the federal government is, for many, misguided. Increasingly, Aboriginal people view economic development as fundamental to reshaping their social outcomes and are asking that this area be afforded much greater priority.

The Committee believes that assisting Aboriginal communities build their economies and position themselves to take advantage of economic opportunities is critical to addressing existing social problems. Equally vital, for many Aboriginal people and communities, economic development is critical to nation building, self reliance and autonomy. Piecemeal efforts by governments, and sporadic investments in economic development, however, are not enough to bring about meaningful change. This report attempts to shed some light on what new approaches are needed to effect that change. We argue that the current federal imbalance in spending, weighted heavily toward social programming, must be addressed. Meaningful, long-term, strategic investments in Aboriginal economic development – *both on and off reserve* – are fundamental if the full promise of economic renewal is to be realized.

Aboriginal communities, individuals and businesses are committed to laying the foundations for their economic self-reliance. Despite considerable obstacles, many are doing so successfully. Economic development is being framed in such a way that is respectful of community values, practices and culture. Preserving traditions and culture is being reconciled with the world of business and the modern economy. Though not always an easy truce, it is one that is showing remarkable signs of success. The T’licho told us that they will use their economic prosperity to ensure that they will always be strong as a people; taking advantage of non-Aboriginal education and economies while retaining their strength as T’licho people through their culture and values. Similarly, the Mohawks of Kahnawá:ke do not undertake any economic development initiative without the backing and support of the community.

This is economic development, “on their own terms”. And it is showing great promise. Communities such as Millbrook First Nation in Nova Scotia, or the Squamish First Nation in Vancouver, are taking advantage of their strategic location to develop a range

of commercial and real estate enterprises. Communities, such as the Whitecap Dakota First Nation in Saskatchewan, are developing key partnerships and establishing profitable business ventures, such as golf courses and resorts. Others like the T'licho in the Northwest Territories are taking advantage of large scale resource developments, such as diamond mining, and negotiating impact and benefit agreements from large developers.

Across the country, Aboriginal people, businesses and communities are taking their place in the national and global economy. Through innovation, imagination and an indefatigable entrepreneurial spirit, Aboriginal people are contributing not only to the well-being and economic futures of their communities, but to national prosperity as well.

They are ready to contribute more and do even better. So must we.

DEMOGRAPHIC AND ECONOMIC CONDITIONS OF ABORIGINAL PEOPLE IN CANADA

In 2001, nearly one million people identified themselves as being Aboriginal (i.e. of North American Indian, Métis or Inuit heritage), constituting just over 3% of the total Canadian population (see Table 1, below).²⁰¹ The overall Aboriginal identity population is comprised of 62% North American Indian, 30% Métis and 5% Inuit, with the remaining 3% being those who identify with multiple heritage groups.

Table 1: Aboriginal Identity Population

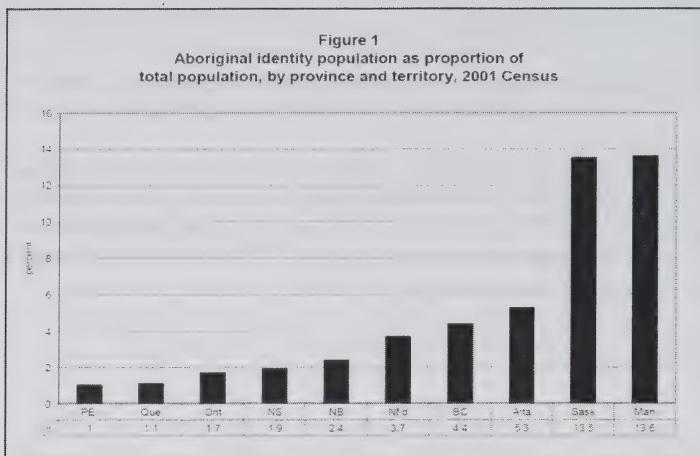
| | Total population | Aboriginal population | North American Indian | Métis | Inuit | Non-Aboriginal population |
|---------------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------|----------------|---------------|---------------------------|
| Canada | 29,639,030 | 976,305 | 608,850 | 292,305 | 45,070 | 28,662,725 |
| Newfoundland and Labrador | 508,080 | 18,775 | 7,040 | 5,480 | 4,560 | 489,300 |
| Prince Edward Island | 133,385 | 1,345 | 1,035 | 220 | 20 | 132,040 |
| Nova Scotia | 897,565 | 17,010 | 12,920 | 3,135 | 350 | 880,560 |
| New Brunswick | 719,710 | 16,990 | 11,495 | 4,290 | 155 | 702,725 |
| Quebec | 7,125,580 | 79,400 | 51,125 | 15,855 | 9,530 | 7,046,180 |
| Ontario | 11,285,545 | 188,315 | 131,560 | 48,340 | 1,375 | 11,097,235 |
| Manitoba | 1,103,700 | 150,045 | 90,340 | 56,800 | 340 | 953,655 |
| Saskatchewan | 963,155 | 130,185 | 83,745 | 43,695 | 235 | 832,960 |
| Alberta | 2,941,150 | 156,225 | 84,995 | 66,060 | 1,090 | 2,784,925 |
| British Columbia | 3,868,875 | 170,025 | 118,295 | 44,265 | 800 | 3,698,850 |
| Yukon Territory | 28,520 | 6,540 | 5,600 | 535 | 140 | 21,975 |
| Northwest Territories | 37,100 | 18,730 | 10,615 | 3,580 | 3,910 | 18,370 |
| Nunavut | 26,665 | 22,720 | 95 | 55 | 22,560 | 3,945 |

Source: Statistics Canada, 2001 Census.

The majority of Aboriginal people (62%) reside in the Western provinces; Ontario accounts for 19%; Quebec 8%; Atlantic Canada 6%; and the North 5%. Figure 1 shows the Aboriginal identity population as a *percentage* of the total population in each province and territory. The Aboriginal community in Manitoba and Saskatchewan, and to a lesser extent in Alberta and BC, constitute an important political presence. These provinces, in particular, cannot afford, as has been suggested by Michael Mendelson, to allow the Aboriginal community to fail economically or socially. It is “unrealistic to think” he concludes “that they can thrive – especially Manitoba and Saskatchewan – if a significant proportion of their population is undereducated and unemployed. Of course, this is doubly or triply the case for the territories.”²⁰²

²⁰¹ Statistics Canada, 2001 Census.

²⁰² Michael Mendelson, *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, July 2006. p.2.



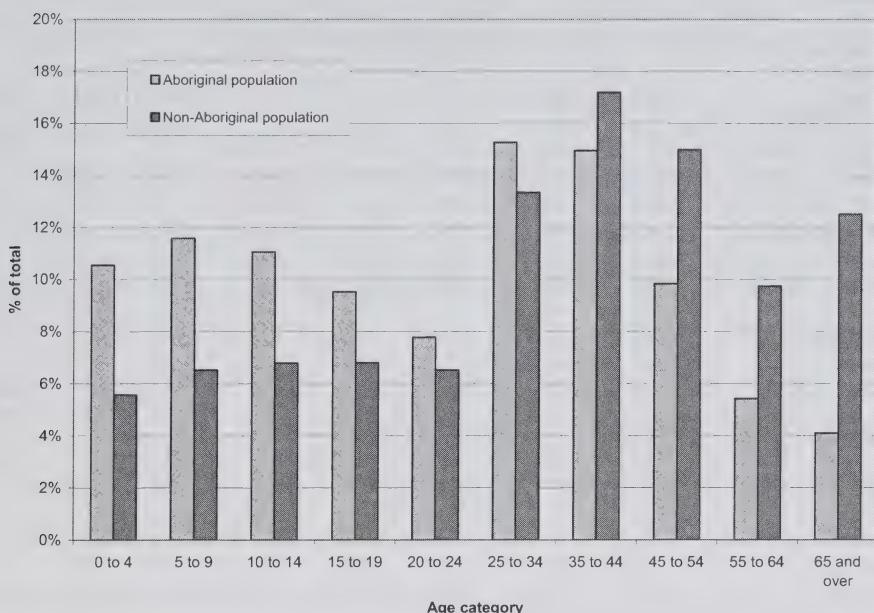
In 2001, the on reserve Registered Indian population totalled approximately 60 %. Population projections indicate that the on-reserve population could grow substantially in the coming years if the net inflow to reserves (migration estimates) proves correct. According to departmental statistics: "The proportion of Registered Indians living on reserve could increase from an estimated 60% in 2001 to 75% in 2021. Conversely, the off-reserve proportion and corresponding five-year annual growth rates could decline during the period."²⁰³

According to Statistics Canada, almost three quarters (72%) of the total Aboriginal population (First Nations, Métis and Inuit) resides off-reserve. 51% live in urban areas and 29% in Census Metropolitan Areas (CMAs). While there has been a small shift of population out of rural areas into larger urban centres, no area of residence has seen any absolute decrease in population. 68% of the Métis population lives in Canada's urban areas, with Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary and Saskatoon combining for 29% of the total population. Four of the five communities with the largest Inuit populations are all north of the 60th parallel and in Nunavut. The four above the 60th parallel are Iqaluit, Arviat, Rankin Inlet, and Baker Lake, while Kuujjuaq in Quebec, lies just below the 60th parallel.

Canada's Aboriginal population is growing much more rapidly than its non-Aboriginal population. Between 1996 and 2001, the Aboriginal identity population grew by 22% – more than five times the growth of the Canadian population over the same period. As a result of this rapid population growth, the Aboriginal population is significantly younger than the non-Aboriginal population, with a median age of approximately 25 years compared to 38 for non-Aboriginal Canadians. Furthermore, one in three Aboriginal people are under 15 years of age compared to one in five for the non-Aboriginal population (see Figure 2, below).

²⁰³ Department of Indian Affairs and Northern Development, *Basic Departmental Data*, 2004.

Figure 2: Distribution of Aboriginal and Non-Aboriginal population by age category



Source: Statistics Canada, 2001 Census.

These trends have significant economic implications. The number of working aged (15-64 years) Aboriginal people increased by 25% between 1996 and 2001, compared to only 4% for the non-Aboriginal population. As of 2001, almost two thirds of the Aboriginal population was of working age resulting in a 32% growth in the Aboriginal labour force compared to only 7% for the non-Aboriginal labour force. Statistics Canada estimates that the Aboriginal workforce will grow from 2.9% of the total Canadian workforce in 2001 to 3.6% by 2016 – a 24% increase.

Between 1996 and 2001, Aboriginal employment grew four times faster than non-Aboriginal employment, helping to reduce the Aboriginal unemployment rate to 19% from 25% in 1996. Employment increased principally among Aboriginal people living off-reserve.²⁰⁴ Table 2, below, provides key labour statistics for Aboriginal people.

²⁰⁴ Statistics Canada, *Perspectives*, “The Aboriginal labour force in Western Canada,” January 2007.

Table 2: Key labour market statistics

| | Participation rate | | Employment rate | | Unemployment rate | | |
|------------------------------|---------------------------|----------------|---------------------------------------|------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| | Aboriginal Off-reserve | On- reserve | Non- Aboriginal Off- reserve | Aboriginal On- reserve | Non- Aboriginal | Aboriginal Off- reserve | Non- Aboriginal On- reserve |
| Province or Territory | | | | | | | |
| Canada | 64.1 | 51.4 | 66.1 | 54.2 | 37.7 | 61.8 | 15.4 |
| Newfoundland and Labrador | 58.2 | | 56.4 | 40.0 | 44.0 | 45.2 | 31.4 |
| Prince Edward Island | 63.5 | | 68.3 | 49.3 | 45.3 | 60.0 | 22.3 |
| Nova Scotia | 64.4 | 51.9 | 60.9 | 54.1 | 37.0 | 55.1 | 16.0 |
| New Brunswick | 64.6 | 53.7 | 62.5 | 50.2 | 33.0 | 55.4 | 22.2 |
| Quebec | 60.0 | 52.9 | 63.8 | 50.9 | 40.8 | 59.0 | 15.1 |
| Ontario | 65.4 | 57.3 | 66.9 | 57.6 | 45.2 | 63.3 | 11.9 |
| Manitoba | 64.4 | 46.0 | 68.1 | 55.2 | 32.3 | 65.2 | 14.2 |
| Saskatchewan | 59.3 | 42.8 | 68.9 | 48.9 | 29.2 | 66.0 | 17.5 |
| Alberta | 68.6 | 45.5 | 73.1 | 60.6 | 33.5 | 70.0 | 11.6 |
| British Columbia | 63.5 | 57.6 | 64.9 | 51.4 | 41.6 | 60.1 | 19.1 |
| Yukon | 71.1 | 68.8 | 81.2 | 54.4 | 48.4 | 75.3 | 23.4 |
| Northwest Territories | 69.3 | 62.6 | 87.2 | 59.7 | 50.7 | 84.3 | 13.8 |
| Nunavut | 61.1 | N/A | 93.2 | 47.6 | N/A | 90.6 | 22.1 |
| Gender | | | | | | | |
| Men | 70.4 | 55.8 | 72.4 | 58.5 | 38.0 | 67.6 | 16.9 |
| Women | 58.6 | 47.0 | 60.1 | 50.5 | 37.4 | 56.4 | 13.8 |
| | | | | | % | | |
| | | | | | | 26.6 | 6.5 |
| | | | | | | 42.6 | 19.8 |
| | | | | | | 12.1 | |
| | | | | | | 28.6 | 9.7 |
| | | | | | | 38.5 | 11.3 |
| | | | | | | 23.0 | 7.6 |
| | | | | | | 21.1 | 5.4 |
| | | | | | | 29.7 | 4.2 |
| | | | | | | 31.8 | 4.2 |
| | | | | | | 26.4 | 4.3 |
| | | | | | | 27.7 | 7.4 |
| | | | | | | 29.7 | 7.3 |
| | | | | | | 19.0 | 3.5 |
| | | | | | | N/A | 2.8 |
| | | | | | | | |

Source: Statistics Canada, 2001 Census.

Despite improved employment prospects for Aboriginal people, the Aboriginal unemployment rate (19%) in 2001 was almost three times greater than the non-Aboriginal rate (6.5%). Unemployment rates are highest among North American Indian and Inuit peoples (22% each) and lowest for the Métis population at 14% (still twice the rate for the non-Aboriginal population). The data show clearly that Aboriginal people living on-reserve, and men in particular, are more likely to be unemployed than those living off-reserve.

Statistics Canada has estimated that Aboriginal Canadians will need to fill 190,000 new jobs between 2001 and 2016 in order to close existing participation and unemployment rate gaps. This job creation will be contingent on economic development.

While Aboriginal people are increasingly involved in the labour market, a significant gap remains in earning levels between Aboriginal and non-Aboriginal people. Table 3, below, illustrates that employed Aboriginal people, whether they work full time or part time, earn significantly less, on average, than non-Aboriginal people.

Table 3: Key income statistics

| | Total - Aboriginal and non-Aboriginal population | Total Aboriginal identity population | North American Indian single response | Métis single response | Inuit single response | Multiple Aboriginal responses | Aboriginal responses not included elsewhere | Total non-Aboriginal population |
|---|--|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|---|---------------------------------|
| Total population 15 years and over by employment income and work activity | 23,901,360 | 652,345 | 395,325 | 207,610 | 27,610 | 4,535 | 17,270 | 23,249,010 |
| Did not work in 2000 | 7,459,415 | 239,730 | 162,660 | 59,750 | 8,995 | 1,705 | 6,620 | 7,219,680 |
| Worked full year full time | 8,855,895 | 167,135 | 90,375 | 64,730 | 6,390 | 1,095 | 4,535 | 8,688,765 |
| Average employment income \$ | 43,298 | 33,416 | 32,176 | 34,778 | 36,152 | 35,750 | 34,016 | 43,486 |
| Worked part year or part time | 7,586,050 | 245,485 | 142,290 | 83,135 | 12,220 | 1,735 | 6,110 | 7,340,565 |
| Average employment income \$ | 19,207 | 13,795 | 12,837 | 15,386 | 12,866 | 13,796 | 15,997 | 19,383 |
| Total population 15 years and over by composition of total income in 2000 % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Employment income % | 77.1 | 75.1 | 72 | 79.8 | 76.5 | 73.6 | 73.1 | 77.1 |
| Government transfer payments % | 11.6 | 20.8 | 24.3 | 15.7 | 20.3 | 19.9 | 19.4 | 11.5 |
| Other % | 11.3 | 4.1 | 3.6 | 4.6 | 3.2 | 6.5 | 7.5 | 11.4 |
| Average income \$ | 29,769 | 19,132 | 17,376 | 22,213 | 19,878 | 19,557 | 20,673 | 30,062 |
| Median income \$ | 22,120 | 13,525 | 12,263 | 16,342 | 13,699 | 13,573 | 14,535 | 22,431 |

Source: Statistics Canada, 2001 Census

Self-employed Aboriginal workers also earned less in 2001 than non-Aboriginal self-employed workers (\$20,603 vs. \$29,885). Also, given the fact that Aboriginal youth are twice as likely to start their own business compared to non-Aboriginal youth, a young and rapidly growing population with have a tremendous impact on self-employment levels and requirements for support.

The employment and income gaps that persist to this day between Aboriginal and non-Aboriginal people can in part be explained by the fact that Aboriginal educational attainment levels are on average substantially lower than those of the broader Canadian population (see Table 4, below).

Table 4

| | Total - Aboriginal and non-Aboriginal population | Total Aboriginal identity population | North American Indian single response | Métis single response | Inuit single response | Multiple Aboriginal responses | Aboriginal responses not included elsewhere | Total non-Aboriginal population |
|--|--|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|---|---------------------------------|
| Total population 15 years and over by highest level of schooling | 23,901,360 | 652,350 | 395,325 | 207,615 | 27,610 | 4,535 | 17,265 | 23,249,010 |
| Less than high school graduation certificate | 31.3% | 48.0% | 50.6% | 42.1% | 57.7% | 44.2% | 45.2% | 30.8% |
| High school graduation certificate only | 14.1% | 9.9% | 9.0% | 11.9% | 6.2% | 12.1% | 11.6% | 14.2% |
| Some postsecondary education | 10.8% | 12.6% | 12.7% | 12.4% | 12.8% | 10.4% | 11.1% | 10.8% |
| Trades certificate or diploma | 10.9% | 12.1% | 11.5% | 13.6% | 11.1% | 11.8% | 11.8% | 10.8% |
| College certificate or diploma | 15.0% | 11.6% | 10.7% | 13.4% | 9.5% | 15.5% | 12.7% | 15.1% |
| University certificate or diploma below bachelor's degree | 2.5% | 1.4% | 1.4% | 1.4% | 0.8% | 2.3% | 1.5% | 2.5% |
| University degree | 15.4% | 4.4% | 4.1% | 5.3% | 1.8% | 3.6% | 6.1% | 15.7% |

Source: Statistics Canada, 2001 Census

The fact that, as of 2001, about 48% of Aboriginal Canadians had not graduated from high school is troubling and is a significant hurdle to economic development. More troublesome yet, the 2001 Census further reveals that 58% of Aboriginal Canadians aged 20 to 24 and living on reserve have not completed high school, whereas amongst the broader population aged 20 to 24, that rate stood at 16%.²⁰⁵ Tackling the education challenge, both on- and off-reserve, is one of the most important pre-conditions for successful, long-term economic and community development.

²⁰⁵ Michael Mendelson, *Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada*, Caledon Institute of Social Policy, October 2006.

LIST OF RECOMMENDED ACTIONS BY PART

**PART II
NEED FOR NEW APPROACHES TO ABORIGINAL ECONOMIC
DEVELOPMENT**

Recommended Action:

That the Government of Canada take immediate steps to strengthen its commitment to Aboriginal economic development as one of its key priorities and that Aboriginal economic development funding be increased to reflect a larger proportion of the federal government's budget allocation.

That the Government of Canada take a leadership role to establish, in partnership with provincial and territorial governments, regional Aboriginal economic development funds, and that such funds include entrepreneurial, education and training components targeting First Nations, Inuit and Métis individuals.

That the Government of Canada, in close collaboration with First Nations, Métis and Inuit organizations, develop a new Canadian Aboriginal Economic Development Strategy which respects regional and identity-based differences and employs an integrated, cross-sectoral, long-term approach, rather than the current short-term, project-based approach.

That the Government of Canada, in close collaboration with First Nations, Métis and Inuit organizations, establish a stand-alone economic development agency, separate from government departments and central agencies, to deliver Aboriginal economic development programming and implement the renewed Aboriginal Economic Development Strategy.

Recommended Action:

That, as an interim measure, the Government of Canada act immediately to rescind the previous funding cuts made to the Department of Indian Affairs and Northern Development's economic development equity programs.

Recommended Action:

That the Government of Canada reaffirm its commitment to the Procurement Strategy for Aboriginal Business (PSAB) and, in collaboration with Aboriginal organizations, take immediate steps to address the outstanding issues relating to the PSAB, including eligibility and content criteria.

PART III

INDIAN ACT BARRIERS TO ECONOMIC DEVELOPMENT ON RESERVE

Recommended Actions:

That the Government of Canada, in collaboration with the Assembly of First Nations and other appropriate First Nations' organizations, immediately establish a process to review the negative impacts of the *Indian Act* on on-reserve economic development and develop, in a timely fashion, joint solutions to address *Indian Act* restrictions that limit or prevent on-reserve development;

That the Government of Canada, in collaboration with the First Nations Land Advisory Board, the Assembly of First Nations and other affected First Nations, take the necessary steps to extend the application of the *First Nations Land Management Act* to additional First Nations and ensure that signatory First Nations under the *Act* are adequately funded;

That the Government of Canada, in collaboration with the First Nations Land Advisory Board, the Assembly of First Nations and other interested First Nations' organizations, develop a national First Nations land registry system.

PART IV

SECURING ACCESS TO LANDS AND RESOURCES

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal organizations and communities, develop and implement a national Aboriginal Consultation and Accommodation Framework, consistent with Supreme Court of Canada rulings, and that such a Framework identify steps to ensure that resource revenue sharing arrangements be negotiated with affected Aboriginal groups in instances where federal approvals for resource development projects are triggered.

Recommended Action:

That the Government of Canada develop targeted programs to support the land and natural resource management capacity of Aboriginal communities, including the possible establishment of an Aboriginal land and resource management agency.

PART V INSTITUTIONAL DEVELOPMENT

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with the National Aboriginal Capital Corporation Association of Canada, take immediate steps to remedy the lack of operating subsidies currently provided to Aboriginal Capital Corporations.

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal organizations, establish a comprehensive Aboriginal Natural Resources Economic Development Strategy, and that the Strategy include institutional arrangements to support increased Aboriginal capacity and participation in the resource-based economy.

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with Aboriginal organizations, take measures to develop institutional arrangements to support Aboriginal economic development, including an institution for excellence and capacity building.

PART VI TRAINING AND EDUCATION

Recommended Action:

That the Government of Canada take immediate steps to increase recruitment for, and strengthen, apprenticeship, literacy and numeracy programs targeted to Aboriginal learners, and provide fiscal incentives to companies that develop or offer Aboriginal apprenticeship programs, including workplace literacy and numeracy programs.

PART VII LOCATION, SIZE AND INFRASTRUCTURE

Recommended Action:

That the Government of Canada, in collaboration with provincial, territorial and Aboriginal organizations, launch an adequately funded First Nations and Inuit infrastructure program which will:

- Bridge the current infrastructure gap among First Nations and Inuit communities within ten years;
- Include infrastructure funding for commercial and industrial development.

PART VIII

PARTNERSHIPS WITH INDUSTRY

Recommended Action:

That the Government of Canada take a lead role in facilitating partnerships between Aboriginal people and industry, including the implementation of tax incentives to encourage such partnerships.

WITNESSES HEARD AND BRIEFS SUBMITTED

38th Parliament, 1st Session
(October 4, 2004 – November 29, 2005)

| ORGANIZATION | NAME, TITLE | DATE OF APPEARANCE | BRIEF |
|--|---|-----------------------------------|--------------|
| Aboriginal Multi-Media Society of Alberta | Bert Crowfoot, Chief Executive Officer | 28 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| Aboriginal Tourism Association of British Columbia | Brenda Baptiste, Chair | 25 October 2005, in Vancouver | |
| Aboriginal Tourism Canada | Allan Luby, Chair | 22 November 2005 | |
| | Linda Webber, Acting Executive Director | | |
| All Nations Trust Company | Ruth Williams, CEO | 26 October 2005, in Kelowna | X |
| Arctic Co-operatives Limited | Bill Lyall, President of the Board of Directors | 23 November 2005 | |
| As Individuals | Jon Altman, Professor, Director, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University | 8 December 2004 | |
| | Bob Anderson, Associate Professor, Faculty of Administration, University of Regina | 7 December 2004 | |
| | Stephen Cornell, Professor, Co-Director, Harvard Project on American Indian Economic Development | 1 December 2004 | |
| | Fred Wien, Professor Director, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Dalhousie University | 17 November 2004 | |

| | | | |
|---|---|--------------------------------------|---|
| Assembly of First Nations | Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta | 15 June 2005 | |
| | Judy Whiteduck, Director, Economic Partnership Secretariat | | |
| | Dean Polchies, Policy Analyst, Economic Partnership Secretariat | | |
| Assembly of Manitoba Chiefs | Grand Chief Dennis Whitebird | 4 May 2005 | |
| | Louis Harper, Special Assistant | | |
| Athabasca Tribal Council | Roy Vermillion, CEO | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | X |
| Burns Lake Native Development Corporation | Emma Palmantier, Vice-Chair and Chief of Lake Babine Nation | 24 October 2005, in Prince George | X |
| Brenco Media | Brenda Chambers, Owner | 26 October 2005, in Kelowna | |
| Canadian Co-operative Association | Mary Nirlungayuk, Board Member | 23 November 2005 | |
| | Carol Hunter, Executive Director | | |
| Carrier Sekani Tribal Council | Harry Pierre, Tribal Chief | 24 October 2005, in Prince George | |
| Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan | Lou Hammond Ketilson, Director | 23 November 2005 | |
| Cheam Indian Band | Douglas Sidney | | X |
| Ch-ill-kway-uhk Forestry Limited Partnership | Roy Mussell, Chairman | 25 October 2005, in Vancouver | |
| Coastal First Nations | Art Sterritt, Executive Director | 25 October 2005, in Vancouver | |
| Coastal First Nations of the Turning Point Initiative | | | X |
| Cree Industries | John Olsen, President | 25 October 2005, in Vancouver | |

| | | | |
|--|---|--------------------------------------|---|
| Dogrib Treaty 11 Council | John B. Zoe, Chief Negotiator | 7 December 2004 | |
| | Alexis Arrowmaker, Elder Advisor | | |
| | Harry Simpson, Elder Advisor | | |
| | Bertha Rabesca-Zoe, Legal Counsel | | |
| | James Rabesca, Interpreter | | |
| Douglas First Nations | Chief Darryl Peters | 25 October 2005, in Vancouver | X |
| First Nations Fiscal Institutions Initiative | Clarence (Manny) Jules, Spokesperson | 24 November 2004 | |
| First Nations Lands Advisory Board | Robert Louie, Chairman, Chief of the Westbank First Nation | 8 June 2005 | |
| | Bill Williams, Chief of Squamish Nation | | |
| | Barry Seymour, Former Chief of Lheidli T'enneh First Nation | | |
| First Nations National Building Officers Association | Bud Jobin, Co- president | 23 November 2005 | X |
| | Keith Maracle, Co- president | | |
| | John Kiedrowski, Project Manager | | |
| First Nations Oil and Gas Pilot Project | Leonard Good Eagle, Chair | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| | Harley Frank | | |
| | Kirby Manyfingers | | |
| Gitxsan Nation | Jim Angus, Hereditary Chief, Wii Aliist | 24 October 2005, in Prince George | |
| GTM Consulting | Jane Atkinson, President | 25 October 2005, in Vancouver | |
| | Lynne Figgess, CEO | | |
| Henry Bird Steinhauer Development Foundation Ltd. | Melvin Steinhauer, President | 28 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| | Arthur New, Business Manager | | |
| Huu-ay-aht First Nation | Chief Robert Dennis | 25 October 2005, in Vancouver | |

| | | | |
|------------------------------------|--|-----------------------------------|---|
| Industry Canada | Jeff Moore, Executive Director, Aboriginal Business Canada | 10 May 2005 | |
| | Gerry Huebner, Manager, Program Services, Aboriginal Business Canada | | |
| | Kevin Freiheit, Senior Research Economist | | |
| Indian and Northern Affairs Canada | Marc Brooks, Director General, Economic Development Branch, Socio-economic Policy and Programs Sector | 14 June 2005 | |
| | Leslie Whitby, Acting Director General, Natural Resources and Environment Branch, Northern Affairs Program | | |
| | Keltie Voutier, Senior Policy Advisor, Northern Oil and Gas Branch, Northern Affairs Program | | |
| Indian Resource Council | Roy Fox, President | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| | Kirk Purdy, Executive Vice President, Overlord Financial Inc | | |
| | Larry Kaida, Assistant to the President | | |
| Indian Taxation Advisory Board | Clarence (Manny) Jules, Chairman | 26 October 2005, in Kelowna | |
| Khowutzun Development Corporation | Brennan Gohn, Communications Manager | 25 October 2005, in Vancouver | |
| Ktunaxa Nation Council | Chief Sophie Pierre, St. Mary's Indian Band | 26 October 2005, in Kelowna | X |
| Liligeset Feast House | Dolly Watts, Owner | 25 October 2005, in Vancouver | |
| Little Red River Cree Nation | Larry Hutchinson, Senior Administrative Officer | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | X |
| | Patrick Cleary, Senior Research Advisor | | |

| | | | |
|---|--|-----------------------------------|---|
| Métis Nation of Alberta | Karen Collins, Minister of Economic Development John Parkins, Economic Development Sector Advisor | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| Métis Nation British Columbia | Keith Henry, Executive Director | 25 October 2005, in Vancouver | X |
| Métis National Council | Audrey Poitras, Vice-President | 15 June 2005 | |
| | Valerie Nicholls, Director of Intergovernmental Affairs | | |
| Métis Settlements General Council | Alden Armstrong, President | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| Nakoda-Wesley First Nation | Ron Stonier, Economic Development Officer | 28 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| | Trent Fox, Program Manager | | |
| National Aboriginal Capital Corporation Association | Robert Ballantyne, Chair of the Board | 22 November 2005 | |
| | Dan Brant, CEO | | |
| 4 Nations (Gitxsan House of Nii Kyap – Kwadacha First Nation – Takla First Nation – Tsay Keh Dene First Nation) | | | X |
| Natural Resources Canada | Jim Farrell, Director General, Policy Economics and Industry Branch, Canadian Forest Service | 8 June 2005 | |
| | Brian Wilson, Director, Programs Division, Science and Programs Branch | | |
| Nisga'a Lisims Government | Nelson Leeson, President | 25 October 2005, in Vancouver | |
| | Arthur Mercer, Economic Development Coordinator | | |
| Nisga'a Nation | | | X |

| | | | |
|---|--|--------------------------------------|---|
| Northern Native Fishing Corporation | Harry Nyce, Chairman | 24 October 2005, in Prince George | X |
| | William Moore | | |
| | William G. Starr, Chief of Kispiox Band Council | | |
| Northwest Tribal Treaty Nations | Justa Monk, Executive Chairman | 24 October 2005, in Prince George | X |
| Office of the Auditor General of Canada | Sheila Fraser, Auditor General | 4 May 2005 | |
| | Jerome Berthelette, Principal | | |
| | Jeff Greenberg, Principal | | |
| Okanagan Indian Band | Tim Isaac, Councillor | 26 October 2005, in Kelowna | X |
| Okanagan Nation Alliance | Christina Rowland, Economic Development Officer | 26 October 2005, in Kelowna | |
| Osoyoos Indian Band | Chief Clarence Louie | 26 October 2005, in Kelowna | X |
| Pikuni Utilities Corporation | William Big Bull, Energy Manager | 28 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| Siksika First Nation | | | X |
| Siksika Resource Developments Ltd. | Clement Doore, Chief Executive Officer | 28 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| | Trent Blind, Chief Financial Officer | | |
| Squamish First Nation | Harold G. Calla, Senior Councillor | 25 October 2005, in Vancouver | X |
| | Jason Calla, Economist | | |
| Sunchild E-Learning Community | Harry Goodrunning, Education Portfolio Holder, Sunchild First Nation | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| | Nelson Daychief, Chairman of the Board and Education Director | | |
| | Martin Sacher, CEO and Program Administrator | | |
| Taku River Tlingit First Nation | John D. Ward | 24 October 2005, in Prince George | X |
| | Kenneth Edzerza | | |
| Tlowitsis First Nation | Thomas Smith, Councillor, Economic Development Officer | 24 October 2005, in Prince George | |

| | | | |
|---------------------------------|--|--------------------------------------|---|
| Treaty 7 Management Corporation | Edwina Stump, CEO Ryan Robb, Business Development Officer | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| Tsekani First Nation | Lucy Martin, Off-Reserve Councillor | 24 October 2005, in Prince George | |
| | Bob Inkpen, Manager of Economic Development | | |
| Tsuu T'ina Nation | Lyle Dodginghorse, Councillor | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | X |
| | Peter K. Manywounds, Special Projects Consultant | | |
| West Moberly First Nations | Chief Roland Willson | 24 October 2005, in Prince George | X |
| Western Cree Tribal Council | Grand Chief Richard Kappo | 27 October 2005, in Tsuu T'ina | |
| Westbank First Nation | Chief Robert Louie | 26 October 2005, in Kelowna | X |
| | Mike De Guevara, Councillor | | |
| 4 Nations | Gordon Sebastian, Executive Director | 24 October 2005, in Prince George | X |

APPENDIX D**WITNESSES HEARD AND BRIEFS SUBMITTED**

39th Parliament, 1st Session
(April 3, 2006 - ...)

| | | | |
|---|--|---------------------------------|---|
| Aboriginal Chamber of Commerce | Bonnie Sypulski, Board Member Edward Kidd, Executive Director | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| Aboriginal Council of Winnipeg | Larry Wucherer, President | 27 September 2006, in Winnipeg | |
| Aboriginal Human Resource Development Council of Canada | Kelly Lendsay, President and CEO | 26 September 2006, in Saskatoon | |
| As an individual | Marianne Ironquill Meadmore | 26 September 2006, in Saskatoon | |
| Assembly of First Nations | Chief Jason Goodstriker, Regional Chief of Alberta Judy Whiteduck, Director, Economic Development Dean Polchies, Research and Policy Analyst | 31 May 2006 | |
| Assembly of Manitoba Chiefs | Ian Cramer, Senior Business Advisor | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| Donna Cona Inc. | John Bernard, President and CEO | 7 June 2006 | |
| EnCana Corporation | Andrew Popko, Vice-President, Aboriginal Relations | 6 December 2006 | |
| Federation of Saskatchewan Indian | Guy Lonechild, Interim Chief | 26 September 2006, in Saskatoon | X |

| | | | |
|---|---|--------------------------------------|---|
| Nations | Bob Kayseas, Advisor | | |
| FedNor | Mary Ellen Ripley, Acting Manager, Northwestern Ontario | 28 September 2006, in Thunder Bay | |
| | Lesley Stefureak, Policy Advisor on Aboriginal Issues | | |
| Forest Products Association of Canada | Avrim Lazar, President and CEO | 6 December 2006 | |
| | Andrew de Vries, Director, Conservation Biology | | |
| Grand Council of the Crees | Jack Blacksmith, President, Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) and Chairman of the Board of Compensation | 28 November 2006 | |
| | Matthew Coon-Come, member of the Board | | |
| Inuit Tapiriit Kanatami | Mary Simon | | X |
| Kitsaki Management Limited Partnership | Chief Tammy Cook- Searson, Lac La Ronge Indian Band | | X |
| Lafond Insurance and Financial Services Ltd. | Lester D. Lafond, President | 26 September 2006, in Saskatoon | |
| Manitoba Aboriginal and Northern Affairs | Joe Morrisseau, Executive Director | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| Manitoba Hydro | Bob Monkman, Manager of Community Relations | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin | Grand Chief Sydney Garrioch | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| | | | X |
| Joe Guy Wood, | | | |

| | | | |
|--|---|-----------------------------------|---|
| | Economic Development Coordinator | | |
| | Michael Anderson, Research Director | | X |
| | Richard Hart, Executive Director | | |
| | Ashmede Asgarali, Director of Information Technology | | |
| Manitoba Metis Federation | Jack Park, Chair of the Economic Development | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| | Oliver Boulette, Executive Director | | |
| | Donald Roulette, Executive Advisor on Strategic Development | | |
| Meadow Lake Tribal Council | Chief Helen Ben | 26 September 2006, in Saskatoon | X |
| National Aboriginal Forestry Association | Lorraine A. Rekmans, Executive Director | 31 May 2006 | X |
| | Harry Bombay, Director Strategic Initiatives | | |
| Nishnawbe Aski Nation | Deputy Grand Chief Terry Waboose | 28 September 2006, in Thunder Bay | X |
| Northlands College | Bill McLaughlin, Chief Executive Officer | | X |
| Nunavut Tunngavik Inc. | Alastair Campbell, Senior Policy Advisor | 28 November 2006 | X |
| | Brad Hickes, Acting Director, Economic and Business Development | | |
| | Glenn Cousins, Executive Director, Nunavut Economic Forum | | |

| | | | |
|---|--|--------------------------------------|---|
| | Okalik Eegeesiak, Director, Social and Economic Development, Inuit Tapiriit Kanatami | | X |
| Ontario Ministry of Natural Resources | Charlie Lauer, Assistant Deputy Minister | 28 September 2006, in Thunder Bay | X |
| Ontario Ministry of Northern Development and Mines | Dave Laderoute, Manager, Thunder Bay area team | 28 September 2006, in Thunder Bay | X |
| Pic River First Nation | Byron LeClair, Economic Development Officer | 28 September 2006, in Thunder Bay | |
| Saskatchewan First Nations and Métis Relations | Richard Gladue, Assistant Deputy Minister | 26 September 2006, in Saskatoon | |
| Saskatchewan Indian Equity Foundation Board | Lucy Pelletier, Chairperson | 26 September 2006, in Saskatoon | X |
| Saskatoon Tribal Council | Matthew Sherry, Economic Development Advisor | 26 September 2006, in Saskatoon | X |
| | Wilma Isbister, General Manager | | |
| Sasknative Economic Development Corporation | Gregg Fofonoff, CEO | 26 September 2006, in Saskatoon | X |
| SIEF Investments Inc. | Crystal McLeod, Chair of the Board | 26 September 2006, in Saskatoon | X |
| Southeast Community Futures Development Corporation | Carol Johnston, Director | 27 September 2006, in Winnipeg | |
| Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd. | Robert Campbell, Director of Business Development and Public Relations | 27 September 2006, in Winnipeg | X |
| Tribal Wi Chi Way Win Capital | Crystal Laborero, Project Manager | 27 September 2006, in Winnipeg | |

| Corporation | | | |
|------------------------------|--|-----------------------------------|---|
| Wasaya Airways LP | Tom Morris, President and CEO | 28 September 2006, in Thunder Bay | X |
| Whitecap Dakota First Nation | Chief Darcy Bear | 26 September 2006, in Saskatoon | |
| | Darrell Balkwill, Director of Economic Development | | |

PARTAGER LA PROSPÉRITÉ DU CANADA – UN COUP DE MAIN, PAS LA CHARITÉ

Rapport final

**Étude spéciale sur la participation
des peuples et entreprises autochtones
aux activités de développement
économique au Canada**

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick Sibbeston
Vice-président

**Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones**

Mars 2007

This document is available in English.



Disponible sur l'Internet Parlementaire :

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — 39^e législature, 1^{re} session)

Le présent rapport et les comptes rendus des témoignages entendus et des délibérations
du comité peuvent être consultés en ligne en visitant

www.senate-senat.ca

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant avec la Direction
des comités du Sénat au 613-990-0088 ou
par courriel à ABORIG-AUTOCH@sen.parl.gc.ca

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----|
| MEMBRES..... | i |
| 39 ^e législature, 1 ^{re} session | i |
| 38 ^e législature, 1 ^{re} session | iii |
| ORDRE DE RENVOI..... | v |
| PRÉFACE..... | vii |
| RÉSUMÉ | ix |
| PARTIE I : INTRODUCTION..... | 1 |
| DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE | 3 |
| Perspectives autochtones en matière de développement économique | 5 |
| OBSTACLES DÉCISIFS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE | 7 |
| Accès au capital | 7 |
| Obstacles législatifs et réglementaires | 8 |
| Accès limité aux terres et aux ressources | 8 |
| Création de capital humain | 8 |
| Déficits en matière d'infrastructure | 9 |
| Capacité de gouvernance insuffisante..... | 9 |
| Approche fédérale fragmentée du développement économique et financement limité | 9 |
| FACTEURS CONTRIBUANT AU SUCCÈS ÉCONOMIQUE..... | 9 |
| Leadership et vision | 10 |
| Comprendre les rôles complémentaires de la politique et du commerce..... | 11 |
| Légitimité des activités de développement économique | 12 |
| Reconnaitre ses points forts | 13 |
| Une main-d'œuvre qualifiée | 14 |
| Partenariats avec l'industrie | 15 |
| CONCLUSION..... | 15 |
| PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES | 16 |
| PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES | 17 |
| Investissements significatifs | 17 |
| Cadre stratégique renouvelé..... | 21 |
| Organisme central de développement économique | 24 |
| PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES | 27 |
| Annulation des compressions effectuées dans les programmes de développement économique | 27 |
| Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) | 31 |
| PARTIE III : LOI SUR LES INDIENS – OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉSERVES | 33 |
| Obstacles liés à la <i>Loi sur les Indiens</i> | 34 |
| Conclusion : la privatisation des terres des réserves est-elle une solution? | 39 |

| | |
|---|----|
| PARTIE IV : ASSURER L'ACCÈS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES | 43 |
| Changer la structure d'opportunité : L'importance des terres et des ressources .. | 43 |
| Capacité de gérer les terres et les ressources | 49 |
| Conclusion | 51 |
| PARTIE V : DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL (GOUVERNANCE) | 53 |
| PARTIE VI : FORMATION ET ÉDUCATION..... | 61 |
| L'éducation et la formation doivent être mieux alignées sur les besoins | 65 |
| PARTIE VII : EMPLACEMENT, TAILLE ET INFRASTRUCTURE | 69 |
| Emplacement et taille des collectivités | 69 |
| Infrastructure..... | 72 |
| Conclusion | 73 |
| PARTIE VIII : PARTENARIATS AVEC L'INDUSTRIE | 75 |
| PARTIE IX : LA VALEUR ÉCONOMIQUE DES ÉCONOMIES TRADITIONNELLES..... | 81 |
| PARTIE X : COMBLER L'ÉCART ÉCONOMIQUE | 85 |

ANNEXE A

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES DES AUTOCHTONES DU CANADA

ANNEXE B

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR PARTIE

ANNEXE C

Témoins entendus et mémoires soumis

 38^e législature, 1^{re} session (4 octobre 2004 - 29 novembre 2005)

ANNEXE D

Témoins entendus et mémoires soumis

 39^e législature, 1^{re} session (3 avril 2006 -...)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES
39^e législature, 1^{re} session
(3 avril 2006 -...)

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.
Président

L'honorable Nick G. Sibbeston
Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

Larry W. Campbell
Lillian Eva Dyck
Aurélien Gill
Leonard Gustafson

*Céline Hervieux Payette, C.P. (ou Claudette Tardif)
Elizabeth Hubley

*Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald Comeau)
Sandra Lovelace Nicholas
Robert W. Peterson
Hugh Segal
Charlie Watt

* Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :
Les honorables sénateurs Andreychuk, Banks, Cochrane, Cook, Johnson,
Nolin, Smith, C.P., Trenholme Counsell, Tkachuk et Zimmer.

Greffière du Comité :
Gaëtane Lemay

Analystes du Service d'information et de recherche parlementaires
de la Bibliothèque du Parlement :
Tonina Simeone
Frédéric Beauregard-Tellier
Lisa L. Patterson

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES PEUPLES AUTOCHTONES

38^e législature, 1^{re} session

(4 octobre 2004 - 29 novembre 2005)

L'honorable Nick G. Sibbeston

Président

L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président

et

Les honorables sénateurs :

*Jack Austin, C.P. (ou William Rompkey, C.P.)

John Buchanan, C.P.

Larry W. Campbell

Andrée P. Champagne, C.P.

Ione Jean Christensen

Leonard Gustafson

*Noël A. Kinsella (ou Terrance Richard Statton)

Sandra Lovelace Nicholas

Robert W. Peterson

Charlie Watt

Rod A. A. Zimmer

*Membres d'office

Autres sénateurs ayant participé, de temps à autre, aux travaux :

Les honorables sénateurs Adams, Angus, Banks, Fitzpatrick, Forrestall,

Gill, Hubley, Léger, Mahovlich, Mercer, Pearson,

Tardif et Trenholme Counsell.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mercredi 9 mai 2006 :

L'honorable sénateur St. Germain, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Segal,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, soit autorisé en conformité avec l'article 86(1)q) du Règlement, à étudier, afin d'en faire rapport, la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada. En particulier, que le Comité soit autorisé à analyser les éléments propices à leur succès et les obstacles à leur réalisation dans tous les secteurs de l'économie, notamment mais sans s'y limiter, les projets industriels de grande envergure comme les pipe-lines, l'exploitation des ressources non renouvelables comme le pétrole, le gaz et les ressources minières, l'exploitation des ressources renouvelables, le tourisme, les services aux entreprises et les domaines connexes;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus durant la première session de la trente-huitième législature soient renvoyés au Comité;

Que le Comité fasse périodiquement rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2007 et qu'il conserve jusqu'au 1^{er} septembre 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

En novembre 2004, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a convenu de mener une étude sur les questions liées au développement économique des Autochtones. Il voulait comprendre en particulier pourquoi certaines collectivités sont devenues économiquement prospères, alors que d'autres n'y sont pas parvenues malgré une abondance de ressources et un emplacement avantageux.

Pendant les deux années de son étude, le Comité a organisé 31 réunions et entendu 155 témoins. Il a tenu des audiences publiques à Ottawa, en Alberta, en Colombie-Britannique, dans le Nord de l'Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan; il a aussi mené des missions d'enquête à Halifax, auprès de la Première nation de Millbrook en Nouvelle-Écosse, à la réserve Mohawk de Kahnawake au Québec, et auprès de la bande indienne de Lac La Ronge dans le Nord de la Saskatchewan. Il a aussi entendu des représentants autochtones et du secteur industriel dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les peuples autochtones du pays portent un poids historique énorme. La plupart d'entre eux ont vécu d'activités de subsistance axées sur la chasse, la pêche et le trappage. Ils ne connaissaient guère la culture commerciale européenne, et les efforts déployés pour les faire participer à l'économie dominante étaient souvent mal inspirés et destructifs.

Relégués à de petites parcelles de terres improductives et isolés des principaux courants économiques, ils ont été incapables de maintenir leurs propres systèmes économiques ou de participer au système post-colonial, si ce n'est de façon marginale. Il en est résulté un « écart économique » important entre eux et la population canadienne en général, écart qui continue d'exister. Malgré les efforts considérables des gouvernements successifs pour améliorer les conditions économiques et sociales des peuples autochtones, la quasi-totalité des indicateurs économiques et sociaux montre que nombre d'entre eux ont un niveau de vie en-deçà de celui du reste de la population canadienne.

Afin de résoudre les problèmes sociaux existants, le Comité juge essentiel d'aider les collectivités autochtones à édifier leurs propres économies et à tirer parti des débouchés économiques. De fait, dans bien des cas, il est impossible d'imaginer comment les conditions sociales pourront s'améliorer sans un appui tangible au développement d'une base économique adéquate et sans une participation accrue aux principaux courants des économies locale et régionale.

Au cours de la dernière décennie, dans des dizaines de collectivités partout au Canada, la participation autochtone aux activités de développement économique a accompli davantage que tous les programmes gouvernementaux pour changer la vie des intéressés. Là où elles ont pris racine, les graines du développement économique ont donné des fruits. Guidées par des leaders visionnaires, ces collectivités sont passées à l'économie industrielle moderne, souvent en une seule génération. Des réussites aussi remarquables, dont beaucoup sont décrites dans ce rapport, ont modifié les perspectives d'avenir des collectivités et contribué au mieux-être économique de régions entières.

Néanmoins, le Comité n'ignore pas que, pour un segment important de la population autochtone, dont une partie continue à lutter pour se prévaloir ne fût-ce que des services les plus élémentaires, comme des soins de santé et des logements adéquats, la concrétisation de la promesse du développement économique peut demeurer lointaine. Tout au long de l'étude, des membres du Comité, comme le sénateur Aurélien Gill, n'ont cessé de réclamer que le Comité accorde une attention accrue et une plus grande priorité à des questions plus pressantes qui touchent les peuples autochtones. Les conditions déplorables et les défis qui se posent dans un certain nombre de collectivités autochtones du pays, comme chez les Kasheshewan ou les Pikangikum, ont un caractère urgent et nécessitent une attention immédiate. L'accent mis dans le rapport sur le développement économique ne devrait pas reléguer dans l'ombre ces dossiers importants.

Toutefois, afin d'améliorer leur situation sur le plan social, il est essentiel que les peuples autochtones partagent la prospérité et la richesse économique du pays. Les deux aspects sont inextricablement liés. Qui plus est, une dépendance continue à l'égard des transferts gouvernementaux et la marginalisation économique sont inacceptables pour les peuples autochtones. Ils veulent un coup de main, ont-ils dit, et non la charité.

Le Comité reconnaît la volonté commune des peuples autochtones de reconstruire et d'édifier leurs économies. Dans le présent rapport, nous mettons de l'avant des propositions concrètes s'appuyant sur les témoignages entendus, qui, si elles sont mises en œuvre avec application et sérieux par le gouvernement fédéral, entraîneront, croyons-nous, une amélioration de la situation économique des peuples autochtones et, de fait, du pays tout entier.

Les peuples autochtones partagent une volonté commune de relever les défis économiques de leurs collectivités. Bien que ce ne soit pas largement reconnu, de nombreuses collectivités, d'un bout à l'autre de notre pays, commencent à connaître le succès économique dans divers domaines allant du développement de petites entreprises jusqu'à des projets commerciaux de plus grande envergure. Les peuples autochtones peuvent prospérer « à leur manière », et certains y sont parvenus, en adaptant les pratiques de l'économie dominante à leurs propres valeurs et cultures auxquelles ils sont profondément attachés. Pour des raisons complexes, d'autres continuent d'éprouver des difficultés. Le rapport vise à cerner les raisons qui expliquent que certaines collectivités autochtones réussissent sur le plan économique alors que d'autres n'y parviennent pas.

Les collectivités autochtones qui connaissent le succès économique sont extrêmement diverses par la taille, le lieu géographique et les ressources. L'étude révèle néanmoins que ces collectivités ont en commun des éléments fondamentaux :

- leadership stable et vision;
- interaction appropriée entre politique et affaires;
- légitimité des activités économiques pour la collectivité;
- utilisation stratégique des ressources disponibles;
- réserve de main-d'œuvre compétente;
- volonté d'établir des partenariats avec d'autres collectivités autochtones et avec le secteur privé pour exploiter des occasions économiques.

Le rapport signale aussi des obstacles critiques au développement économique des Autochtones, entre autres :

- certains aspects législatifs et réglementaires de la *Loi sur les Indiens*;
- un accès limité aux terres et aux ressources et une capacité limitée de mettre celles-ci en valeur;
- l'absence de mécanismes institutionnels propres à appuyer les interactions économiques;
- une instruction et une formation insuffisantes;
- un accès limité au capital;
- une infrastructure matérielle non concurrentielle.

À cause de la *Loi sur les Indiens*, les collectivités des Premières nations ne peuvent développer leur économie et attirer des investissements. Le rapport conclut que, en raison de la *Loi*, les forces du marché ne peuvent pas jouer correctement dans les terres indiennes, ce qui fait augmenter notablement le coût des affaires dans les réserves. Il faudrait soutenir, élargir et financer suffisamment les efforts visant à moderniser des façons de faire dépassées qui imposent des restrictions.

L'accès limité aux terres et aux ressources est également perçu comme un obstacle fondamental à la production de richesse, obstacle qu'il faut aplanir de toute urgence. Pour « ouvrir des possibilités économiques aux Autochtones », on considère comme essentiel de redistribuer les ressources, par exemple en réglant sans tarder les revendications territoriales et les questions touchant les droits fonciers issus de traités ainsi que les négociations sur les ententes de partage des revenus provenant des ressources dans les territoires traditionnels. Toutefois, si fondamental que soit un meilleur accès aux terres et aux ressources pour assurer la richesse des collectivités autochtones, le rapport dit que, en soi, cela n'est pas une garantie de réussite. Un développement économique réussi dépend de la capacité de la collectivité de gérer et d'exploiter ces ressources à son avantage économique. Si cette capacité n'existe pas, les terres et les ressources n'auront qu'une valeur économique limitée.

On peut même dire que le manque de capacités de gouvernance et d'institutions autochtones, ainsi que l'accès limité aux institutions destinées à l'ensemble de la population ont gravement miné les perspectives de développement économique des Autochtones. Si on veut que les Autochtones deviennent des acteurs qui comptent dans l'économie canadienne et développent et gèrent leurs propres économies, il faut accorder une attention sérieuse à la mise en place d'arrangements institutionnels adaptés.

Dans le même ordre d'idées, on peut dire qu'une éducation et une formation insuffisantes sont des obstacles clés à une meilleure participation autochtone à l'économie. Le plus souvent, les Autochtones présents dans la population active occupent des emplois peu spécialisés et faiblement rémunérés. Dans une économie qui repose de plus en plus sur le savoir et qui est axée sur la technologie, il est essentiel de relever le niveau d'instruction et de formation professionnelle si on veut assurer un développement économique et communautaire durable. Le Comité a constaté par ailleurs que de meilleurs liens s'imposaient entre les études et l'emploi si on voulait répondre aux besoins des Autochtones. Pour améliorer le bien-être économique, il est important d'intégrer la formation professionnelle aux programmes d'études secondaires et de renforcer les programmes d'alphabétisation.

De plus en plus, les Autochtones considèrent que le développement économique revêt une importance fondamentale dans la redéfinition de leurs conditions sociales et ils demandent que les gouvernements y accordent une priorité beaucoup plus grande. Le rapport avance que le temps est venu que le gouvernement fédéral arrête de considérer comme « discrétionnaire » le développement économique des Autochtones. Il doit consentir des investissements conséquents dans ce développement en s'appuyant sur une nouvelle Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones conçue pour répondre aux aspirations des Autochtones en matière de développement économique et donner des résultats mesurables. Elle doit obéir à une approche coordonnée et intégrée de l'ensemble des secteurs, tissant des liens entre l'éducation, le perfectionnement des compétences, le développement des infrastructures, la capacité des institutions et de la gouvernance, les immobilisations et l'accès aux terres et aux ressources.

En définitive, le développement économique doit avoir un sens pour les collectivités qui l'entreprennent et qui vivront avec ses conséquences. Les pratiques de développement économique qui ne font pas écho aux valeurs et à la culture des collectivités autochtones risquent fort de ne pas être appuyées ni, par conséquent, viables. Dans cette optique, le rapport considère aussi la valeur économique des économies traditionnelles, dont, souvent, les statistiques officielles ne rendent pas pleinement compte. Le Comité estime que les gouvernements ont un rôle important à jouer pour faire en sorte que les Autochtones aient les mécanismes nécessaires pour contrôler la portée et le rythme du développement dans leurs territoires traditionnels.

La marginalisation économique de la population autochtone croissante du Canada n'est plus défendable et elle peut avoir des conséquences graves dans les régions de notre pays qui comptent une population autochtone importante. Le rapport présente à tous les ordres de gouvernement – fédéral, provincial, territorial, autochtone – des conseils concrets et pragmatiques pour aider à stimuler davantage l'activité économique dans les collectivités autochtones qui réalisent déjà des progrès et, dans le cas de celles qui éprouvent des difficultés, à aider à mettre en place les conditions propices au succès. Le Comité est fermement convaincu que, même si toutes les collectivités autochtones ne sont pas forcément en mesure de bien s'en tirer sur le plan économique, elles peuvent toutes faire mieux.

APPROCHE RECOMMANDÉE PAR LE COMITÉ

Le rapport du Comité formule 17 recommandations qui constituent un fondement pour appliquer une nouvelle approche du développement économique chez les Autochtones. Elles se regroupent autour de sept thèmes :

1. Approche fédérale renouvelée du développement économique chez les Autochtones

Les programmes gouvernementaux ont sans aucun doute aidé certaines collectivités à évoluer vers l'autonomie économique. Toutefois, les résultats ont été sporadiques et l'approche générale a été morcelée et, dans une large mesure, inefficace pour ce qui est d'éliminer les disparités d'ordre social et économique qui touchent les Autochtones. En outre, des compressions arbitraires imposées récemment dans les programmes de développement économique sont venues aggraver sérieusement la situation. Il est crucial de consentir des investissements significatifs dans le développement économique des Autochtones. Compte tenu des prévisions démographiques et de ce que suppose une population autochtone jeune et en croissance, nous ne pouvons guère nous permettre de ne pas prendre ces engagements. Une classe marginale croissante de citoyens autochtones désemparés entraînerait des coûts appréciables pour nous tous. Par contre, si on veut que ces investissements soient efficaces, il faut qu'ils se greffent sur un cadre stratégique conçu pour répondre aux aspirations des Autochtones et obtenir des résultats mesurables. Dans ce chapitre, le Comité propose que le gouvernement fédéral revoie son approche actuelle et il recommande :

- Des investissements significatifs dans le développement économique, y compris une collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour établir des fonds régionaux de développement économique;
- Un cadre stratégique renouvelé pour ancrer ces investissements;
- Un organisme central de développement économique chargé d'intégrer, d'offrir et d'élaborer des programmes.

Le Comité reconnaît qu'il faudra un certain temps pour élaborer une nouvelle approche. Pour l'instant, le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures *immédiates* pour :

- Annuler les compressions qui ont été faites dans les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien portant sur l'obtention d'actions de participation;
- S'attaquer aux problèmes liés à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones.

2. Appui au développement institutionnel

Le Comité estime que, s'il n'existe pas d'assises institutionnelles satisfaisantes pour structurer les interactions économiques et appuyer la gouvernance et la capacité technique des Autochtones et de leurs économies, les mesures de développement économique n'auront qu'une efficacité limitée. Les recommandations, dans ce domaine clé, comprennent ce qui suit :

- Un meilleur appui aux institutions financières autochtones existantes afin d'améliorer la qualité générale des programmes de prêts et d'améliorer l'accès aux capitaux;
- L'élaboration d'arrangements institutionnels, par la mise sur pied d'un cadre de développement économique des ressources naturelles des Autochtones, pour appuyer le transfert de connaissances et d'autres initiatives de renforcement des capacités dans le secteur des ressources naturelles, moteur essentiel de l'activité économique dans de nombreuses collectivités autochtones;
- L'élaboration d'arrangements institutionnels, y compris une institution visant l'excellence et le renforcement des capacités pour combler les importantes lacunes qui existent actuellement dans l'infrastructure économique.

3. Accès accru aux terres et aux ressources

Le Comité a constaté qu'un accès accru aux terres et aux ressources – notamment au moyen d'accords sur le règlement des revendications territoriales et sur les droits fonciers issus de traités, et de la négociation de dispositions sur le partage des revenus provenant

de l'exploitation de ressources dans les territoires traditionnels – est fondamental, si on veut que change de façon appréciable l'actuelle *structure d'opportunité économique des Autochtones*. Toutefois, le Comité a aussi constaté que la capacité de gérer et d'exploiter ces ressources est aussi indispensable au développement économique que peuvent l'être l'accès et la propriété. Les mesures recommandées sont les suivantes :

- L'élaboration d'un cadre fédéral de consultation, dans le respect des décisions de la Cour suprême du Canada, y compris des mesures visant à assurer la négociation de dispositions sur le partage des revenus provenant des ressources avec les groupes autochtones concernés, lorsque les autorités fédérales approuvent des projets d'exploitation des ressources.
- Des programmes ciblés afin d'appuyer la capacité de gestion des terres et des ressources naturelles des collectivités autochtones, y compris la création d'un organisme autochtone de gestion des terres et des ressources.

4. Éducation et formation

Un niveau insuffisant d'éducation et une formation qui laisse à désirer sont des obstacles de taille à une plus grande participation des Autochtones à l'économie. Des entreprises autochtones et non autochtones ont toujours demandé un appui plus solide aux programmes qui aident les Autochtones à apprendre à lire et à compter. Si elles n'ont pas ces compétences de base, bien des entreprises sont incapables d'engager des Autochtones ou de les inscrire à des programmes avancés de formation en milieu de travail. Les mesures recommandées en matière de formation professionnelle s'articulent autour d'une approche double :

- Le renforcement des programmes d'apprentissage, d'alphabétisation et d'acquisition des notions de calcul destinés aux Autochtones;
- Des mesures incitatives fiscales à l'intention des entreprises qui élaborent ou offrent des programmes d'apprentissage pour les Autochtones, y compris des programmes en milieu de travail visant à leur apprendre à lire et à compter.

5. Obstacles au développement découlant de la *Loi sur les Indians*

La *Loi sur les Indians* a artificiellement gonflé le coût des affaires dans les réserves. Le régime législatif empêche souvent les forces du marché de jouer dans les « terres indiennes ». Le manque d'efficacité des systèmes de régime foncier et d'enregistrement foncier a découragé le développement économique et freiné l'apport d'investissements de l'extérieur. De plus, la lenteur et la lourdeur des processus prévus par la *Loi sur les Indians*, notamment lorsqu'il s'agit de désigner des terres à des fins commerciales, font souvent perdre des occasions d'affaires. Plus gênant encore, à cause des restrictions

imposées à l'utilisation de biens immobiliers comme garantie de prêt, il est très difficile aux particuliers et aux collectivités d'obtenir du financement. Des mesures comme la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* ont permis aux Premières nations participantes de se soustraire aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière foncière et de gérer leurs terres de façon plus concurrentielle.

Les mesures recommandées visent à lever les restrictions de la *Loi sur les Indiens* qui entravent le développement dans les réserves :

- **Un processus national d'examen des impacts négatifs de la *Loi sur les Indiens* et l'élaboration de solutions opportunes communes;**
- **L'élargissement du champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* pour l'étendre à d'autres Premières nations et un financement suffisant pour les Premières nations signataires;**
- **L'élaboration d'un système national d'enregistrement des terres pour les Premières nations.**

6. Déficits en matière d'infrastructure

De nombreuses collectivités des Premières nations, voire la plupart d'entre elles, n'ont pas les infrastructures de base nécessaires au développement économique. À cause de déficits en matière d'infrastructure, beaucoup d'entre elles sont incapables d'attirer des investissements de l'extérieur ou de développer leur économie. Il est essentiel que le gouvernement consente des investissements pour les infrastructures. Le Comité propose donc :

- **Un programme d'infrastructure doté de fonds suffisants pour les Premières nations, programme qui comblera l'écart actuel en matière d'infrastructure entre les collectivités des Premières nations et les autres; le programme prévoirait des fonds d'infrastructure pour le développement commercial et industriel.**

7. Partenariats avec l'industrie

Le secteur privé est le principal moteur de l'économie. Les leaders autochtones reconnaissent de plus en plus que des liens et des partenariats avec l'industrie sont propices au succès économique. Ces partenariats peuvent aider grandement les collectivités et les entreprises autochtones à vaincre les obstacles à la participation et à créer des capacités dans tout un éventail de secteurs. Ils peuvent s'avérer particulièrement utiles pour les petites collectivités, qui autrement ont peu de débouchés économiques. Les gouvernements ont un rôle important à jouer afin de faciliter de tels partenariats. Le Comité recommande :

- Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file pour faciliter les partenariats entre les peuples autochtones et l'industrie, notamment au moyen d'incitatifs fiscaux visant à encourager de tels partenariats.

CONCLUSION

Les démarches passées et actuelles visant l'amélioration du bien-être économique et social des peuples autochtones n'ont pas connu énormément de succès. Pour beaucoup, l'accent presque exclusif mis par le gouvernement fédéral sur les dépenses et les programmes sociaux est mal inspiré. De plus en plus, les Autochtones considèrent que le développement économique revêt une importance fondamentale dans la redéfinition de leurs conditions sociales et ils demandent qu'on y accorde une priorité beaucoup plus grande.

D'un bout à l'autre du Canada, les collectivités autochtones, leurs membres et leurs entreprises sont en train de se tailler une place au sein de l'économie nationale et mondiale. Misant sur l'innovation, l'imagination et un esprit d'entreprise infatigable, les Autochtones travaillent non seulement au bien-être et à l'avenir économique de leurs collectivités, mais également à la prospérité nationale.

Ils sont prêts à faire davantage, et même mieux. Nous devons l'être aussi.

Le progrès économique se traduit par le progrès social, c'est-à-dire l'avènement d'une société où tous participent aux avantages et où personne n'est laissé pour compte.

Al Hilton, sous-ministre
Northern Affairs, Saskatchewan

Les Premières nations, les Inuits et les Métis¹ partagent une volonté commune de relever les défis économiques de leurs collectivités. La plupart de ces collectivités et de leurs membres voient dans le développement économique un outil essentiel pour remédier à la panoplie de disparités sociales qui les touchent, bien décrites dans la documentation².

On nous a dit à maintes reprises que les peuples autochtones voulaient prendre part à la richesse et à la prospérité du pays. De nombreuses collectivités, dont certaines peuvent pourtant sembler désavantagées par leur isolement ou le manque de possibilités, réussissent à se tailler une place enviable sur le plan économique. D'autres en revanche, à première vue avantageées, continuent à éprouver des difficultés. En entamant cette étude, le Comité voulait comprendre pourquoi certaines collectivités prospèrent et d'autres non. Force est de se demander quels facteurs favorisent le développement économique des collectivités autochtones et lesquels l'entravent.

Bien entendu, il n'y a pas de réponse facile à cette question. Les collectivités autochtones sont loin d'être homogènes et chacune fait face à ses propres difficultés. Les entraves et les perspectives économiques sur le plan local sont aussi variées que les collectivités elles-mêmes. Certaines – comme les Tlicho des Territoires du Nord-Ouest – sont installées à proximité de vastes installations industrielles, par exemple d'exploitation du diamant, et y participent activement. D'autres, comme la bande indienne de Lac La Ronge, dans le nord de la Saskatchewan, ou les Mohawks de Kahnawake, au Québec – développent leurs économies sur des bases entièrement nouvelles, projet par projet, entreprise par entreprise, en gardant bien en vue les besoins et aspirations de la collectivité.

Une multitude de facteurs, comme la taille de la population et sa proximité des ressources et des marchés, influent inévitablement sur les perspectives économiques des collectivités. Aussi fondamental que soit un meilleur accès aux terres et aux ressources pour la richesse des collectivités autochtones, cela ne constitue pas, en soi, une garantie de succès; un autre élément important de l'équation est la mesure dans laquelle la collectivité parvient à gérer et à exploiter ces ressources pour son mieux-être économique.

¹ Dans le présent rapport, sauf indication contraire, les peuples autochtones désignent les Inuits, les Métis et les Premières nations (Indiens inscrits et non inscrits) du Canada.

² On trouvera à l'Annexe A une description de la situation démographique et économique des peuples autochtones.

Différents observateurs et analystes ont présenté leur point de vue sur la manière de favoriser la prospérité économique des Autochtones. Par exemple, le Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains visait à démontrer que l'autonomie gouvernementale, dans la mesure où elle s'appuie sur des critères appropriés, représente un facteur clé du succès économique. Les constatations du groupe chargé du projet ont été interprétées de façon large et en fonction de tout un éventail de possibilités, depuis la capacité de prendre localement des décisions jusqu'à la souveraineté intégrale. D'autres se sont demandé s'il serait réaliste d'appliquer les propositions de l'étude Harvard à la situation du Canada – où les deux tiers des réserves des Premières nations comptent moins de 500 habitants et se trouvent souvent dans des régions isolées et éloignées. D'autres encore, comme la Fédération canadienne des contribuables, soutiennent que le système des réserves lui-même constitue l'obstacle structurel fondamental au développement économique et réclament son abolition.

La présente étude adopte une approche beaucoup plus pragmatique des questions liées au développement économique des Autochtones. Le Comité croit qu'il n'existe pas de « recette magique », mais plutôt des éléments fondamentaux en l'absence desquels il est difficile d'imaginer comment une collectivité – autochtone ou autre – pourrait réussir sur le plan économique. Nous espérons offrir des conseils pratiques aux gouvernements de tous les niveaux – fédéral, provincial, territorial et autochtone – qui permettront de mieux exploiter ces éléments dans les collectivités qui progressent déjà et contribueront à les établir dans celles où ils sont absents. Nous avons aussi identifié les obstacles au développement qui concernent spécifiquement les collectivités autochtones et proposons des manières de les surmonter. Par ailleurs, nous avons fait au cours de notre étude certaines constatations qui vont à l'encontre de la sagesse et de l'orthodoxie ayant cours dans ce secteur. En particulier, nous rejetons l'idée qu'une privatisation des terres indiennes entraînerait le bien-être économique des collectivités des Premières nations et croyons que la politique et les affaires, plutôt que de fonctionner en vase clos, doivent intervenir de manière complémentaire.

Dans ce chapitre, nous traitons principalement de la façon dont le développement économique est compris par les peuples autochtones, ainsi que des obstacles qui empêchent la prospérité économique et des facteurs qui y contribuent. Dans les chapitres suivants, nous examinons de plus près l'approche fédérale actuelle du développement économique, le développement institutionnel, l'accès aux terres et aux ressources, les partenariats d'affaires avec l'industrie, l'éducation et la formation, l'infrastructure, la taille et l'emplacement des collectivités ainsi que les avantages économiques des économies traditionnelles.

Le Comité est conscient du fait qu'il ne peut, dans son étude, aborder tous les aspects du développement économique autochtone. D'ailleurs, les Inuits, les Métis et les Premières nations sont placés chacun devant des défis qui leur sont propres en la matière. Le Comité sait que chacune de ces collectivités a des besoins particuliers. Le lecteur est donc prié de garder en mémoire le fait que, si le Comité a entendu un certain nombre de représentants des Inuits et des Métis, dans l'ensemble, les témoins provenaient surtout des Premières nations.

DÉFINITION DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Comme l'a fait remarquer le professeur Jon Altman, le développement économique est une notion hautement contestée. Pour certains, il s'agit d'un processus qui accentue la véritable liberté dont jouissent les humains. Chez d'autres, des notions plus conventionnelles prévalent, comme la croissance économique que mesure le revenu par habitant, l'emploi et l'indépendance par rapport au bien-être social. De même, les aspirations autochtones en matière de développement économique varient considérablement, allant du désir de s'engager dans des activités traditionnelles à celui de participer au marché en menant des activités commerciales et en exerçant des emplois.

Peu importe la définition qu'on donne du développement économique, il est clair que les peuples autochtones du Canada ont été pendant trop longtemps largement exclus du partage de la réussite économique du pays. Il s'ensuit que, dans presque tous les secteurs du bien-être socioéconomique, bon nombre de leurs membres ont pris du retard par rapport au reste de la population canadienne. D'après le chef Willson de la Première nation de West Moberly, pendant que le Canada se développait graduellement pour devenir l'un des pays les plus riches du monde, les Canadiens autochtones étaient délibérément tenus à l'écart :

L'ensemble du système, l'ensemble de la structure est conçu de cette façon. On nous a rassemblé et placé dans des réserves, mis de côté, et on nous a dit qu'on prendrait soin de nous. Pour une raison ou pour une autre, nos membres, notre peuple, nos aînés ont cru cela. Ils se sont contentés de regarder les choses arriver. L'exploitation à grande échelle de nos territoires n'a procuré aucun débouché aux Premières nations³.

Les programmes sociaux et l'approche stratégique générale du gouvernement fédéral à l'égard des Premières nations, des Inuits et des Métis n'ont guère réussi à sortir ces groupes de la pauvreté et à leur éviter l'exclusion sociale. Alors que la population autochtone croît rapidement et que le gouvernement fédéral tarde à modifier son approche, les dirigeants autochtones reconnaissent de plus en plus la nécessité de concrétiser les possibilités qui s'offrent afin d'améliorer la situation socioéconomique de leurs collectivités. Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, a indiqué au Comité que les dirigeants des Premières nations étaient depuis longtemps conscients de l'importance du développement économique :

J'ai ici des citations de propos tenus par de nos chefs nationaux, remontant au tout premier, en 1973, George Manuel : « En l'absence d'une base économique, nos communautés ne pourront jamais contrôler notre avenir ». Ovide Mercredi a déclaré : « C'est le cheval économique qui tire la charrette sociale ». Matthew Coon Come a dit ceci : « Le développement économique doit être la toute première priorité ». L'un des plus éminents dirigeants autochtones et défenseurs des droits des Autochtones, le grand chef Billy Diamond, du Nord du Québec, a quant à lui déclaré ceci : « Le

³ *Délibérations* du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones [ci-après : *Délibérations*], 24 octobre 2005, chef Roland Willson, Première nation de West Moberly.

développement économique est la clé de la jouissance des droits des peuples autochtones⁴. »

S'il est vrai que les activités traditionnelles comme la chasse et le trappage demeurent importantes pour de nombreuses collectivités autochtones, le Comité remarque avec intérêt que la population autochtone est de plus en plus active et, dans bien des cas, prospère dans maints secteurs commerciaux, à la fois dans les réserves et en dehors. Beaucoup de collectivités autochtones considèrent que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* constituent l'un des plus grands obstacles au développement, et elles ont grandement amélioré leur niveau de vie en se dégageant délibérément des entraves de la Loi et en optant pour d'autres modèles de développement économique. Elles n'ont pas pour autant adopté en bloc les pratiques commerciales non autochtones, mais se sont forgé leurs propres méthodes, conformes à leurs valeurs et leurs convictions. Elles ont choisi un développement économique à leur manière.

Chacune de ces démarches comporte ses avantages et ses inconvénients. Toutefois, le Comité considère comme particulièrement encourageant le fait que cette activité économique, sous ses différentes formes, se matérialise dans un nombre croissant de collectivités autochtones du Canada et, dans la plupart des cas, presque entièrement sous l'impulsion des collectivités elles-mêmes et de leurs membres. Il n'est guère étonnant que de tels succès demeurent, dans la plupart des cas, ignorés du grand public. Néanmoins, il importe que les Canadiens prennent acte de ces réussites, car le développement économique autochtone profite à l'ensemble de l'économie du pays et mérite d'être soutenu.

Pourtant, même avec des orientations stratégiques et des investissements adéquats, ce ne sont pas toutes les collectivités autochtones qui parviendront au succès économique immédiat. Le professeur Stephen Cornell, qui a examiné à fond les perspectives de développement économique des tribus indiennes américaines dans le cadre du projet Harvard, a indiqué au Comité que des erreurs allaient inévitablement se produire au fur et à mesure que les collectivités évolueraien vers une autonomie politique et une autosuffisance économique accrues.

⁴ *Délibérations*, 26 octobre 2005, chef Clarence Louie, bande indienne d'Osoyoos.

Développement économique autochtone : avantages pour le Canada

L'autre chose qui, selon moi, est souvent mal comprise — et que nous ne décrivons pas très bien — c'est qu'il faut s'arrêter et dire que le développement économique autochtone n'est pas bon uniquement pour les Premières nations ou les Autochtones. Ce développement apporte une contribution importante aux économies régionales et au Canada dans son ensemble. Je peux vous dire que l'activité économique sur le territoire de la nation Squamish génère au moins 1 milliard de dollars par année dans l'économie régionale. Cela augmentera de manière importante au cours des 10 prochaines années. Nous estimons ce chiffre en utilisant un multiplicateur raisonnable ainsi que les ventes annuelles provenant des activités commerciales et de détail sur nos terres. Cela crée beaucoup d'emplois pour les résidents de notre territoire traditionnel et produit des recettes fiscales importantes pour tous les paliers de gouvernement. La nation Squamish n'est pas unique. Il y a beaucoup d'autres Premières nations qui n'attendent que l'occasion de faire des affaires; alors, investir des ressources dans le développement économique autochtone est une bonne chose pour tous les Canadiens.

Harold Calla
Première nation Squamish

Perspectives autochtones en matière de développement économique

Même pour un simple observateur, il est évident que les Canadiens autochtones veulent développer leurs collectivités, mais « comme ils l'entendent⁵ ». S'il est indéniable qu'il y a beaucoup de diversité parmi les peuples et collectivités autochtones, les Canadiens autochtones ont tendance à éprouver un sentiment plus vif de responsabilité collective et considèrent que la vie économique et sociale est un tout intimement lié⁶. De façon générale, leur culture est davantage axée sur la communauté et moins individuelle, ce qui donne lieu à une conception certes rafraîchissante du développement économique. Comme l'a indiqué au Comité Roy Vermillion, chef de la direction du Conseil tribal de l'Athabasca :

Le développement économique fait partie du processus général du développement communautaire, une approche holistique pour développer nos communautés, qui comprend le développement commercial⁷.

Le plus souvent, les collectivités autochtones ne sont pas prêtes à troquer leur identité et leur culture pour la réussite économique. Pour être acceptables, les débouchés économiques doivent s'harmoniser avec leur cadre culturel. Par exemple, les représentants du Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11 ont dit très clairement au Comité qu'ils n'étaient pas

⁵ *Délibérations*, 7 décembre 2004, Bob Anderson, professeur agrégé, Faculté d'administration, Université de Regina.

⁶ Voir, par exemple, le témoignage des représentants du Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11, 7 décembre 2004.

⁷ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Roy Vermillion, chef de la direction, Conseil tribal de l'Athabasca.

prêts à abandonner « [leur] identité afin de bénéficier du développement économique⁸ ». En particulier, ils ont déclaré au Comité : « Nous ne voulons pas perdre nos traditions, notre culture, notre langue ni notre religion. »

Pour comprendre les aspirations des Canadiens autochtones en matière de développement économique, il est essentiel de tenir compte de leur volonté de conserver un lien fort avec la terre. Les Premières nations, les Inuits et les Métis nous ont indiqué très clairement qu'ils s'attendaient à ce que leurs droits au titre des terres et des ressources soient reconnus et respectés⁹. D'autres ont souligné l'importance de maintenir l'intégrité des terres et de l'environnement. John D. Ward, de la Première nation des Tlingits de la rivière Taku, a dit au Comité qu'« une économie durable signifie qu'il faut respecter nos terres, les membres de notre nation, nos droits et notre titre¹⁰ ».

Il ne s'ensuit pas que les collectivités autochtones sont fermées au monde extérieur et aux nouveaux débouchés économiques. De fait, des témoins ont dit au Comité qu'il se produit dans de nombreuses collectivités autochtones du pays une évolution culturelle vers l'intégration économique¹¹. Conscient du fait que les débouchés économiques au sein de leurs propres collectivités sont limités, un nombre croissant d'Autochtones vont chercher en dehors de leur propre territoire de nouvelles options de développement économique, souvent en partenariat avec le secteur privé.

Les dirigeants autochtones ont fait valoir au Comité qu'ils souhaitent une participation réelle à l'économie dynamique du Canada. Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations, a offert le commentaire suivant : « Mes chefs ont dit que nous voulions davantage que transporter les scies mécaniques, couper les piquets et les planter. Nous voulons être à la tête des puits de forage, et nous voulons être propriétaires de ces puits¹². » La tribu des Blood de l'Alberta a transformé ce vœu en une réalité et participe directement à l'extraction de ressources, c'est-à-dire au forage pour extraire du pétrole et du gaz sur leurs terres.

Cette approche pragmatique du développement économique découle en partie de la reconnaissance du fait que le développement économique est un élément critique de la construction d'une nation. Jim Angus, chef héréditaire de la nation des Gitxsan, a dit au Comité que, pour édifier une collectivité forte, « [n]ous devons modifier les conditions dans lesquelles vit notre peuple. Nous ne pouvons pas continuer à vivre comme nous le faisons actuellement¹³ ». Beaucoup d'Autochtones voient dans le développement

⁸ *Délibérations*, 7 décembre 2004, Conseil des Dogrib signataires du traité n° 11.

⁹ Par exemple, voir le témoignage de Christina Rowland, agente de développement économique, Alliance des nations de l'Okanagan, *Délibérations*, 26 octobre 2005.

¹⁰ *Délibérations*, 24 octobre 2005, John D. Ward, porte-parole, Première nation des Tlingits de la rivière Taku.

¹¹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Peter K. Manywounds, consultant spécial en matière de projets, Nation des Tsuu T'ina.

¹² *Délibérations*, 15 juin 2005, chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations.

¹³ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Jim Angus, chef héréditaire, nation des Gitxsan.

économique le moyen de résoudre leurs propres problèmes socioéconomiques¹⁴ et, en fin de compte, d'exercer un certain contrôle sur leur propre avenir.

Ce sont toutefois les jeunes Autochtones qui peuvent souffrir le plus d'être relégués en marge de l'économie canadienne. Ces jeunes gens sont bien au fait de la marginalisation et des préjuges économiques auxquels ils font face, et ils réclament un changement. Allan Luby, président de Tourisme autochtone Canada, a remarqué ce qui suit :

J'ai noté au cours des derniers vingt ans que le nombre de jeunes au sein de nos communautés devient de plus en plus important. Lorsque je regarde nos jeunes aujourd'hui, je vois la passion qui les anime. Ils veulent aller de l'avant, mais ils deviennent également très impatients. Ils veulent que ces moteurs économiques et sociaux existent, ils veulent que le niveau de vie des communautés rattrape celui des autres collectivités canadiennes¹⁵.

Pour que cette évolution positive se produise, les Autochtones doivent prendre les décisions concernant leur avenir et en répondre. Le Comité croit fermement que pour concrétiser un développement durable, les collectivités doivent elles-mêmes tenir les rênes du processus décisionnel. Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière, a fait cette mise en garde : « Les gouvernements, l'industrie et les ONG, de même que les autres intérêts doivent résister à la tentation d'imposer des solutions paternalistes¹⁶. » Les gouvernements ont donc un rôle *d'appui* important à jouer pour aider les collectivités autochtones à tirer parti des débouchés économiques existants et émergents. Les peuples autochtones veulent contribuer au succès économique du Canada – et en tirer parti. « Nous voulons réussir », voilà le message sans équivoque que nous ont communiqué les témoins¹⁷.

OBSTACLES DÉCISIFS AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les témoins ont recensé plusieurs facteurs qui entravent le développement économique et commercial des collectivités. Ils ont souvent évoqué, entre autres, l'absence d'infrastructure, la difficulté d'accéder au capital, les besoins de renforcement des capacités, la distance des marchés et la population réduite. Le Comité admet que s'il existe des obstacles communs, il y a aussi d'importantes différences d'une région et d'une personne à l'autre. Néanmoins, faisant fond sur les témoignages entendus, le Comité identifie sept principaux obstacles au développement économique :

Accès au capital

L'accès au capital a été et demeure un problème fondamental pour beaucoup de collectivités et de particuliers autochtones qui cherchent à démarrer, à agrandir ou à acquérir une nouvelle entreprise. En outre, parce que les options financières sont souvent limitées, elles sont incapables d'investir dans des améliorations d'infrastructure ou de

¹⁴ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Larry Hutchinson, agent principal d'administration, Nation cri de Little Red River.

¹⁵ *Délibérations*, 22 novembre 2005, Allan Luby, président, Tourisme autochtone Canada.

¹⁶ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière.

¹⁷ *Délibérations*, 31 mai 2006, chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations.

participer à des projets d'exploitation des ressources à grande échelle. Qui plus est, la petite taille et l'isolement de nombreuses collectivités limitent la présence des institutions financières. Par exemple, dans de nombreuses collectivités invitées, « les institutions financières, quelles qu'elles soient, sont complètement absentes, ce qui signifie qu'il n'y a pas de capital d'accumulé ou de disponible pour investir dans des entreprises commerciales¹⁸ ». Les témoins ont offert différentes suggestions afin de remédier au problème de l'accès limité aux capitaux d'emprunt et de risque, y compris : des incitatifs fiscaux pour l'investissement dans des entreprises autochtones; l'accession à la propriété sur les réserves comme moyen d'élargir l'accès au capital; et un appui accru aux institutions financières autochtones (c.-à-d., les Sociétés de financement des Autochtones et les Sociétés d'aide au développement des collectivités autochtones).

Obstacles législatifs et réglementaires

Des obstacles législatifs et réglementaires, en particulier ceux qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, ont restreint la capacité des collectivités des Premières nations qui vivent dans des réserves de tirer parti des débouchés économiques. Par exemple, la *Loi sur les Indiens* contient de nombreuses dispositions qui bloquent ou limitent le développement économique, comme celles qui rendent difficile de garantir un prêt en utilisant des terres ou d'autres éléments d'actif. Dans une section suivante, le rapport traite plus en détail des obstacles au développement sur les réserves.

Accès limité aux terres et aux ressources

L'accès limité aux terres et aux ressources est considéré comme un obstacle fondamental à la production de richesses, obstacles qu'il faut aplanir de toute urgence. Pour ouvrir des possibilités économiques aux Autochtones¹⁹, on considère comme essentiel de redistribuer les ressources, par exemple en réglant sans tarder les revendications territoriales et les questions touchant les droits fonciers issus de traités ainsi que les négociations sur les ententes de partage des revenus provenant des ressources dans les territoires traditionnels.

Création de capital humain

La création de capital humain est perçue comme un élément clé pour aider les collectivités autochtones et leurs membres à tirer parti des occasions de développement économique. Le rapport montre qu'il importe de combler l'écart au chapitre de l'éducation, condition préalable à un développement économique et communautaire fructueux à long terme. Toutefois, bon nombre des collectivités autochtones et de leurs membres ne possèdent pas encore les compétences et la formation voulues. Le développement économique ne pourra se matérialiser si l'on ne répond pas d'abord aux besoins de formation et d'éducation des Autochtones. Par exemple, la gestion et l'exploitation fructueuses des ressources demeureront un facteur important de croissance pour les économies autochtones, mais ces activités n'auront un effet appréciable que si les intéressés possèdent l'éducation, la formation et les compétences techniques nécessaires pour occuper les emplois connexes, et si les entreprises appartenant à des Autochtones sont en mesure de concrétiser les possibilités de développement commercial qui émergent.

¹⁸ Mary Simon, présidente, Inuit Tapiriit Kanatami, Kanatami, *Mémoire*, p. 9.

¹⁹ Conseil national de développement économique des Autochtones, *Réponse au rapport des facilitateurs de la séance de suivi sectoriel sur les possibilités économiques de la Table ronde Canada-Autochtones*, décembre 2004.

Déficits en matière d'infrastructure

Les déficits en matière d'infrastructure, entre autres des installations de télécommunications inférieures aux normes, des routes en mauvais état et l'insalubrité de l'eau, font qu'il est difficile d'attirer des investissements dans les collectivités des Premières nations et les collectivités inuites et sont considérés comme un obstacle majeur au développement économique. Un bon nombre de ces collectivités ne possèdent pas de revenus suffisants pour investir dans des améliorations de l'infrastructure. Par ailleurs, les programmes fédéraux ne financent pas l'infrastructure destinée aux exploitations commerciales.

Capacité de gouvernance insuffisante

La prise de bonnes décisions repose sur l'existence d'institutions de gouvernance compétentes. Tandis que les Autochtones s'efforcent d'obtenir de plus vastes pouvoirs décisionnels, et qu'ils y parviennent, en particulier à l'égard de leurs terres et ressources, il y a lieu d'investir dans le renforcement de la gouvernance (ou des institutions de gouvernance). De nombreuses collectivités autochtones ne possèdent pas les institutions requises pour prendre de bonnes décisions et ont énormément de retard à rattraper en ce qui concerne la capacité administrative « de déceler les possibilités économiques, de former des partenariats, de négocier des ententes et de concevoir et d'exploiter des entreprises commerciales ou des organismes appuyant le développement économique²⁰ ».

Approche fédérale fragmentée du développement économique et financement limité

Il y aurait 11 ministères et organismes fédéraux chargés d'exécuter 27 programmes différents de développement économique axés sur les Autochtones. Plusieurs témoins ont indiqué que cette situation a conduit à un manque de coordination, un dédoublement des programmes fédéraux, à des occasions économiques manquées en raison des retards bureaucratiques et à une fragmentation de la prestation des programmes. Comme nous l'avançons dans une section ultérieure du rapport, l'approche fédérale actuelle du développement économique autochtone n'a pas fonctionné. Il est donc recommandé d'établir un cadre stratégique intégré et un organisme central de prestation. Par ailleurs, les dépenses fédérales consacrées au développement économique autochtone ne représentent qu'environ 8 p. 100 de l'ensemble des dépenses fédérales consacrées aux Autochtones. Il faut redresser le déséquilibre actuel du financement fédéral en faveur des programmes sociaux de façon à accorder une plus grande priorité au développement économique.

FACTEURS CONTRIBUANT AU SUCCÈS ÉCONOMIQUE

Au cours de son étude, le Comité a pu visiter ou entendre des représentants de certaines collectivités autochtones très prospères, dont la Première nation de Millbrook en Nouvelle-Écosse, la bande indienne de Lac La Ronge et la Première nation des Whitecap Dakota en Saskatchewan ainsi que la bande indienne d'Osoyoos en Colombie-Britannique. Nous avons presque immédiatement été frappés par un fait très important : ces collectivités n'ont pas toujours été prospères et, jusqu'à tout récemment, elles éprouvaient bon nombre des problèmes affectant d'autres collectivités autochtones.

²⁰ *Ibid.*, p. 5.

Nous nous sommes demandé comment ces collectivités avaient pu se sortir de nombreuses années de stagnation et de dépendance. Ce que nous avons découvert, c'est que les particuliers, les entrepreneurs et les collectivités autochtones qui réussissent appliquent bon nombre des mêmes principes fondamentaux. De fait, il y a dans ces exemples de réussite des thèmes communs pouvant inspirer d'autres entreprises et collectivités autochtones désireuses de leur emboîter le pas. Il importe de noter que toutes les entreprises et collectivités devenues prospères ont dit avoir connu des échecs. Sans se laisser abattre, elles ont appris de leurs erreurs, persévétré et suivi quelques règles simples.

Six facteurs clés contribuant au succès des collectivités et des entreprises autochtones ont été identifiés, à savoir :

Leadership et vision

Il est tout à fait exact de dire que dans presque tous les cas, la chance n'a rien eu à voir avec les réussites des collectivités autochtones. Le succès a plutôt débuté par une vision, puis un leadership stable capable de matérialiser cette vision. En décrivant l'importance du leadership dans le succès du Conseil tribal de Meadow Lake, le chef Helen Ben a observé ce qui suit :

Je pense que notre force est le résultat de la réflexion stratégique de certains des anciens membres du MLTC, qui se sont tournés vers l'avenir et qui ont voulu offrir davantage à leurs Premières nations. Ces personnes savaient qu'elles ne pouvaient pas tout simplement se permettre de s'asseoir et d'attendre que les choses se passent. Je crois que c'était là le point de départ : elles se sont retrouvées ensemble et ont dit : « Il nous faut générer une partie de notre développement économique », et c'est ce qu'elles se sont attachées à faire. Elles ont pu obtenir un prêt pour la scierie et elles l'ont payé à même leur propre argent, grâce à leur travail acharné. Elles ont également constaté qu'il fallait avoir de bons gestionnaires et un bon modèle d'entreprise. J'attribue notre réussite au leadership passé du MLTC²¹.

« Je crois fermement, a mentionné Manny Jules, que les collectivités qui réussissent sont celles qui ont de bons leaders²². » Le Comité est d'accord. Nos observations donnent à penser qu'un leadership fort et stable constitue le fondement solide grâce auquel des collectivités ont pu gravir la pente de la réussite économique.

La bande indienne de Lac La Ronge offre un exemple remarquable de la manière dont le leadership et la vision ont engendré le succès économique. Élu chef en 1987 et ayant exercé ses fonctions sans arrêt jusqu'en 2005, Harry D. Cook croit que le fait de compter sur le gouvernement fédéral était nuisible pour la collectivité et pour l'économie. S'appuyant sur les aspirations de ses prédécesseurs, il a travaillé à mettre sur pied des entreprises commerciales génératrices d'emplois et à tirer parti des possibilités qui commençaient à se faire jour dans le Nord. Aujourd'hui, la bande indienne de Lac La Ronge, par l'intermédiaire du Kitsaki Management Limited Partnership, participe à plusieurs secteurs de l'économie et possède différentes entreprises rentables. Cette vision de l'avenir a été transmise à la génération présente. Le chef actuel, Tammy Cook-Searson, vient de rendre

²¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, chef Helen Ben, Conseil tribal de Meadow Lake.

²² *Délibérations*, 24 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations.

possible l'accession à la propriété, ce qui met à la disposition des membres de la bande la valeur nette de leurs maisons, l'une des principales sources de création de richesses.

Comprendre les rôles complémentaires de la politique et du commerce

Le chef Willson, de la Première nation de West Moberly, en Colombie-Britannique, a déclaré au Comité : « Nous nous concentrerons sur les affaires. Nous essayons de ne pas mêler la politique à nos activités d'affaires. La politique, c'est le meilleur moyen de ruiner quelque chose²³. » Les témoins ayant connu le succès économique ont tour à tour mentionné qu'un des facteurs ayant contribué à ce succès était la séparation de la politique et des activités commerciales courantes de la collectivité. La gestion de ces dernières doit être laissée à des dirigeants d'entreprises et à d'autres professionnels compétents.

Tom Morris, président-directeur général de Wasaya Airways, a indiqué comment les « Principes et lignes directrices de Wasaya » définissent cette approche des affaires :

Dès le départ, nous avons convenu que jamais la politique n'influencerait ni ne primerait les affaires, et que nous ne nous écartierions pas de ces principes et lignes directrices. Dans le passé, nous avons été témoins de l'échec de plusieurs entreprises en raison de cette influence politique et avons convenu qu'elle ne dicterait pas notre orientation²⁴.

Par ailleurs, les collectivités qui ont obtenu de bons résultats ont créé des structures organisationnelles pour gérer leurs activités de développement économique, des structures distinctes du chef et du conseil. Ces entreprises en propriété collective sont devenues des acteurs importants au sein des économies locale et régionale²⁵. Elles gèrent tout un éventail d'activités commerciales, notamment des compagnies aériennes régionales, des entreprises de camionnage, des hôtels, des casinos et des terrains de golf. Le Comité a entendu en différents endroits du pays le témoignage de ces entreprises, entre autres celui de la Tribal Councils Investment Corporation du Manitoba, du Conseil tribal de Meadow Lake, du Kitsaki Management Limited Partnership et de Tewathohnhri'saktha, de la Commission de développement économique de Kahnawake. Chacune a mis sur pied plusieurs partenariats et activités rentables qui attirent dans les collectivités des compétences et du capital externes dont elles ont grandement besoin. Fait important, elles fonctionnent sans lien de dépendance avec les structures politiques de leurs collectivités respectives.

Toutefois, les représentants élus ont un rôle important à jouer pour ce qui est de guider les aspirations et les plans de développement économique des collectivités. Le Comité a constaté que s'il convient de laisser libre cours aux opérations commerciales courantes, les représentants élus devraient, de concert avec la collectivité en général, définir des orientations stratégiques comme le type et les objectifs de développement à réaliser. Il ressort des témoignages entendus par le Comité qu'il serait sans doute trop simpliste de vouloir une séparation complète entre la politique et l'administration. Nous avons constaté que les collectivités prospères sont conscientes de la façon dont chaque sphère peut contribuer aux objectifs communs et gèrent les interactions en conséquence. Les avantages de cette « formule de partenariat », peut-être plus réaliste, ont été exprimés de façon

²³ Délibérations, 24 octobre 2005, chef Roland Willson, Première nation de West Moberly.

²⁴ Délibérations, 28 septembre 2006, Tom Morris, président-directeur général, Wasaya Airways LP.

²⁵ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996, vol. 2, ch. 5, p. 1006.

éloquente par Harry D. Cook, ex-chef de la bande indienne de Lac La Ronge, dans le passage suivant :

Si la coopération entre les entreprises et les pouvoirs publics permet d'établir un climat économique propice pour les Premières nations, nous devons sans cesse nous rappeler que, *en tant que dirigeants politiques, il nous incombe de formuler une vision à long terme pour un secteur commercial autochtone dynamique. Mais il ne nous appartient pas, à nous les politiciens, de gérer ces entreprises. Il faut laisser ce soin aux gestionnaires*²⁶. [italique ajouté]

Dans une certaine mesure, nous en discutons plus loin, il s'agit d'une question de légitimité, c'est-à-dire la possibilité pour les membres de la collectivité d'exiger des comptes des représentants élus pour leurs décisions à cet égard.

Légitimité des activités de développement économique

Les collectivités qui ont obtenu de bons résultats, a signalé la vérificatrice générale, ont réussi à intégrer leurs activités économiques, leur culture et leur spiritualité. Plusieurs témoins nous ont dit que le développement économique doit avoir un sens pour les collectivités qui l'entreprennent et qui vivront avec ses conséquences. D'après la Première nation des Tlingits de la rivière Taku :

Le message le plus important, c'est que le développement économique n'est pas fructueux s'il n'est pas axé sur la fiabilité, ce qui correspond aux valeurs de la nation des Tlingits de la rivière Taku, qui souhaite que le développement économique tienne compte de notre mode de vie²⁷.

Le chef Lawrence Paul de la Première nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, a indiqué aux membres du Comité que le développement économique s'effectue dans le respect des traditions micmaques basées sur « le partage, le respect des sages et l'amour des enfants²⁸ ». Des témoins nous ont dit que le développement consiste à intégrer ou à fusionner des objectifs économiques et sociaux en vue de provoquer une revitalisation communautaire d'une portée plus grande. Par exemple, pendant notre visite à Kahnawake, en novembre 2006, nous avons rencontré M. Bud Morris, président-directeur général de Tewatohnhi'saktha, de la Commission de développement économique de Kahnawake, qui nous a dit avoir le mandat de gérer un modèle de développement économique axé sur la collectivité :

Notre vision est celle d'une communauté autosuffisante qui crée une qualité de vie pour les Kanien'kehaka ne Kahnawa'kehro:non (Mohawks de

²⁶ Extrait des *Délibérations*, 26 septembre 2006, Matthew Sherry, conseiller en développement économique, Conseil tribal de Saskatoon.

²⁷ *Délibérations*, 24 octobre 2005, John D. Ward, porte-parole, Première nation des Tlingits de la rivière Taku.

²⁸ Mission d'étude auprès de la Première nation de Millbrook, 6 novembre 2006.

Kahnawake) ainsi que, pour les générations futures, une prospérité collective compatible avec nos valeurs culturelles²⁹.

De même, dans son témoignage devant le Comité, Tom Morris a dit que, par leur appui à Wasaya Airlines, les membres de la collectivité faisaient fructifier au sein de leur propre entreprise. D'autre part, cela permet aux actionnaires autochtones ainsi qu'aux participants de bénéficier de services aériens essentiels à la survie de collectivités isolées et éloignées du Nord.

La question de la légitimité – ou de la « concordance culturelle », selon l'expression des auteurs du projet Harvard sur le développement des Indiens d'Amérique – est considérée comme un indicateur clé du degré de réussite économique des collectivités. Même si les commentaires de ces analystes visaient en particulier les institutions de gouvernance, nous pouvons dire sans crainte de nous tromper que les pratiques de développement économique ne faisant pas écho aux valeurs et à la culture des collectivités autochtones risquent fort de ne pas être appuyées ni, par conséquent, viables.

Reconnaître ses points forts

On parvient souvent au succès en misant sur ses atouts. Autrement dit, savoir reconnaître ses points forts ou devenir excellent dans ce que l'on fait. L'utilisation stratégique des ressources disponibles a été un facteur crucial dans la réussite économique d'entreprises et de collectivités autochtones. Dans son témoignage devant le Comité, le chef Darcy Bear, de la Première nation des Whitecap Dakota, a déclaré ce qui suit au sujet du processus que sa collectivité a suivi afin de définir les meilleurs usages « commerciaux » possibles pour leurs terres :

En tant que petite Première nation, ne disposant que d'environ 4 700 acres, l'une des premières choses que nous avons faites a été d'envisager l'élaboration d'un plan d'occupation du sol : en d'autres termes, de déterminer le meilleur usage à faire de nos terres. On dit toujours que c'est le ministère de la Défense nationale qui se retrouve avec les pires terres au pays, et notre réserve est adjacente à une base militaire... Ces terres sont inutilisables à des fins agricoles. Étant donné notre histoire en tant que peuple Dakota, et les Dakota étaient connus pour leur prouesse à cheval sur les plaines, l'une des choses qu'a faites notre collectivité a été de se lancer dans l'élevage bovin, activité qui s'est avérée être très productive. Dans les années 1930, nous comptions parmi les plus importants producteurs dans la région, avec plus de 500 têtes de bétail, tous des herefords de race pure... En ce qui concerne la situation aujourd'hui, nous avons fait le zonage de toute la collectivité et ce par le biais d'un processus de consultation communautaire³⁰.

²⁹ Mission d'étude à Kahnawake, 27 novembre 2006, John Bud Morris, président-directeur général, Tewatohnhì'saktha.

³⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, chef Darcy Bear, Première nation des Whitecap Dakota.

En ce qui concerne précisément le développement des entreprises et la réussite, Lester Lafond, président de Lafond Insurance and Financial Services Ltd., a expliqué au Comité que la connaissance du secteur, des clients et des marchés est essentielle :

Je vais maintenant vous donner mon avis quant à la façon dont une personne membre des Premières nations peut contourner les embûches et réussir en affaires. Peu importe le milieu des affaires où une personne évolue, elle doit connaître sa clientèle et son secteur d'activité. Elle doit comprendre le marché, les pratiques commerciales courantes ainsi que celles en vigueur dans les contextes respectifs des clients qui se trouvent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. Il faut posséder une solide expérience en matière de pratiques de gestion. Il est important d'avoir des connaissances générales de base, et une formation postsecondaire est utile³¹.

Dépourvue de ressources naturelles, comme le pétrole et le gaz naturel, la bande indienne de Lac La Ronge est devenue prospère en misant sur ses gens. Avec plus de 8 000 membres, la bande a un bassin de population important qui peut fournir une main-d'œuvre abondante. Elle a donc établi des entreprises dans des secteurs à prédominance de main-d'œuvre plutôt que de capital. De même, le chef Helen Ben a indiqué que le Conseil tribal de Meadow Lake avait adopté la stratégie de chercher d'abord dans son propre milieu des possibilités liées aux ressources. Dans chacun de ces cas, les collectivités et leurs membres ont misé sur leurs propres atouts et développé l'expertise appropriée, puis, évidemment, ont pris des risques calculés.

Une main-d'œuvre qualifiée

Les ouvrages portant sur le développement économique désignent le capital humain – ou une main-d'œuvre compétente, instruite et motivée – comme un prérequis fondamental au succès du développement économique. Qu'il s'agisse d'une activité commerciale ou axée sur la collectivité, une réussite économique soutenue est presque impossible en l'absence d'une main-d'œuvre compétente. Selon Brennan Gohn, des tribus Cowichan de la Colombie-Britannique, « l'éducation et la formation sont essentielles à notre réussite³² ». Lors de sa comparution devant le Comité, le professeur Fred Wien a déclaré que les résultats obtenus par les Premières nations de Membertou et de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, pouvaient être attribués au niveau de scolarité de leurs membres :

J'étais intéressé de savoir ce qui a fait que Membertou et Millbrook ont réussi à briser un cycle qui durait depuis longtemps. Je ne pense pas qu'il y ait de réponses simples, mais je sais à partir de ma propre recherche que ces deux collectivités comptent la population Mi'kmaq la mieux éduquée, en moyenne, vivant sur une réserve de la province, et c'est le cas depuis un certain nombre d'années³³.

³¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lester D. Lafond, président, Lafond Insurance and Financial Services Ltd.

³² *Délibérations*, 23 octobre 2005, Brennan Gohn, directrice des communications, Khowutzun Development Corporation.

³³ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien , directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

De fait, au cours de notre mission d'étude auprès de la Première nation de Millbrook, en novembre 2006, le chef Lawrence Paul a mentionné qu'un ingrédient essentiel de la réussite de la collectivité était le groupe de professionnels talentueux que celle-ci avait pu attirer et retenir.

Des personnes compétentes sont en mesure de recenser, de développer et d'exploiter les possibilités économiques et peuvent offrir le leadership nécessaire pour rendre leurs collectivités prospères. Kelly Lendsay, président-directeur général du Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones du Canada, a indiqué au Comité que « le Conseil a constaté que le succès des initiatives en matière de développement économique repose sur des stratégies visant les ressources humaines. De telles stratégies doivent être élaborées dans le cadre des projets de développement économique³⁴ ». Le Comité est d'accord. Afin que les peuples et les collectivités autochtones puissent participer au développement économique, l'éducation et la formation sont des ingrédients essentiels.

Partenariats avec l'industrie

Selon des témoins, les partenariats ont apporté aux collectivités davantage que des ressources humaines et financières externes. Les partenariats que chacune de ces collectivités ont appuyés créent plusieurs occasions de mettre en valeur le potentiel de leurs membres. Ceux-ci ont la possibilité d'apprendre au fur et à mesure comment fonctionnent les entreprises, jusqu'à pouvoir occuper des postes de gestion. On traite plus en détail des avantages et des défis inhérents aux partenariats dans une section subséquente du rapport.

CONCLUSION

Après ce recensement des facteurs clés qui entravent ou soutiennent les activités de développement économique, il sera question plus en détail, dans les parties subséquentes du rapport, des principaux thèmes soulevés par les témoins au cours des audiences. Nous avons eu la chance de bénéficier énormément de l'expérience et des connaissances de ceux qui ont comparu devant nous.

³⁴ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Kelly Lendsay, président-directeur général, Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones du Canada.

Wasaya Airways : intuitions justes de l'avenir

Partenariat conclu entre neuf collectivités autochtones éloignées du Nord de l'Ontario, accessibles tout au long de l'année par transport aérien seulement, la société Wasaya est également le fruit d'une vision de l'avenir. L'aventure a débuté en 1987 grâce à la vision de l'un des aînés des Premières nations, M. Albert Mamakwa, qui a recommandé que les collectivités éloignées se regroupent afin d'élaborer un plan économique commun. L'objectif était de conserver les recettes générées par les membres de nos propres collectivités, de fournir nous-mêmes des services essentiels aux Premières nations, de créer des possibilités d'emploi et de formation pour nos jeunes et d'offrir une source de financement pour lancer des projets communautaires relatifs à la santé et au mieux-être, notamment par les loisirs et les activités sociales. Après de longues consultations et recherches, nous avons conclu que les collectivités devraient former une société qui fournirait des services essentiels de transport aérien dans la région.

Inspirées par l'idée de M. Mamakwa, les collectivités ont communiqué avec la société V. Kelner Airways Limited, qui, à l'époque, était une petite société d'hydravions située à Pickle Lake. Après avoir étudié les scénarios commerciaux possibles pendant de longs mois, nous avons conclu un partenariat avec Kelner en 1989, et en échange de 49 \$ et de l'exclusivité des droits de fret aérien à destination de nos collectivités, nous avons acquis 49 p. 100 des actions de cette petite société de fret aérien. Grâce à un investissement de 49 \$ et à la promesse du soutien loyal des Premières nations, les recettes de Wasaya-Kelner sont passées de 3,6 à 15 millions de dollars en quatre années seulement. L'année dernière, les recettes de notre société d'aviation autochtone ont dépassé les 50 millions de dollars. Le nouveau partenariat était également structuré de façon à permettre le rachat progressif des actions des propriétaires de Kelner, et en 1989, la société Wasaya Airways nous appartenait entièrement.

PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMENT LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

Il ne peut y avoir de justice sociale s'il n'y a pas de justice sur le plan économique.
Chef Clarence Louie, bande indienne d'Osoyoos

Les Canadiens ne peuvent certes plus se contenter d'un Canada scindé en deux : un Canada pour les riches et un autre pour les pauvres; un Canada qui fait l'envie du monde et un autre qui ressemble davantage au tiers monde; un Canada qui donne l'espoir et l'autre dans lequel il faut combattre le désespoir. Tous les dirigeants fédéraux, nationaux, provinciaux ou autochtones doivent sans tarder déployer de plus grands et de meilleurs efforts et agir de concert.

Premier ministre Lorne Calvert, gouvernement de la Saskatchewan

L'amélioration des résultats économiques a forcément une influence sur les résultats sociaux. De nombreux témoins ont dit au Comité que le développement économique est un facteur fort important du bien-être des collectivités autochtones sur le plan social, mais la plupart d'entre eux estiment que les gouvernements fédéraux, les uns après les autres, et malgré leurs déclarations à l'effet contraire, n'ont pas su faire de cette question une priorité et y affecter des montants appréciables.

Les disparités d'ordre social et économique qui sont le lot des Autochtones donnent à penser que les approches actuelles du développement économique n'ont pas été et ne sont toujours pas efficaces. Dans le présent chapitre, le Comité propose que le gouvernement fédéral revoie son approche actuelle et il recommande :

- Des investissements significatifs dans le développement économique;
- Un cadre stratégique renouvelé pour ancrer ces investissements;
- Un organisme central de développement économique chargé d'intégrer, d'offrir et d'élaborer des programmes.

Investissements significatifs

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral consacre près de 9 milliards de dollars par année aux programmes et services destinés aux peuples autochtones, et surtout aux Premières nations des réserves et aux Inuits. Ces dépenses appuient la prestation de divers programmes et services qui comprennent par exemple des aménagements fixes, l'éducation primaire et secondaire, l'aide sociale, le logement et des services de santé. D'après les témoignages, environ 8 p. 100 des dépenses fédérales sont destinées aux programmes de développement économique³⁵. Dans le témoignage qu'il a livré au Comité, Jeff Moore, alors directeur d'Entreprise autochtone Canada, a parlé de ce qu'il a décrit comme l'actuel déséquilibre dans les dépenses fédérales au titre du développement économique :

Il faut intégrer les politiques fédérales de développement social et économique, car, pour l'instant, on semble mettre davantage l'accent sur le développement social. Le gouvernement fédéral investit quelque 300

³⁵ En 2004-2005, les fonds consacrés au développement économique des Autochtones se sont élevés à environ 647 millions de dollars.

millions de dollars par année dans le développement économique des Autochtones, ce qui est peu, comparativement aux 9 milliards de dollars qui sont investis pour les peuples autochtones³⁶.

Selon de nombreux témoignages recueillis par le Comité, le développement économique mérite de recevoir davantage d'attention et de fonds. Le chef Clarence Louie a dit au Comité, avec sa verve habituelle, qu'on ne progressera pas dans la lutte contre la pauvreté chez les Autochtones tant qu'on ne consacrera pas des investissements appréciables au développement économique :

En 2005, le gouvernement fédéral, dans sa sagesse, après plus de 100 ans de programmes sociaux avortés, qualifie toujours de « discrétionnaire » le financement du développement économique des Premières nations. [...] Le graphique que j'ai inclus ici, qu'a récemment produit le Conseil national de développement économique des Autochtones, montre clairement que les 100 dernières années de négligence du développement économique des Autochtones par le gouvernement fédéral est le plus gros problème, s'agissant de la pauvreté des Autochtones. Comment diable se fait-il que les politiciens à tous les niveaux des gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que l'ensemble de la population canadienne, ne voient pas que lorsque vous dépensez 92 p. 100 de 8 milliards de dollars par an sur des programmes sociaux et seulement 8 p. 100 sur le développement économique, la pauvreté chez les Autochtones sera toujours la honte cachée du Canada? Aucun pays, aucune société dans le monde ne considère le développement économique comme étant quelque chose de discrétionnaire³⁷.

Une idée qui revient sans cesse dans les témoignages, c'est qu'on insiste trop sur les programmes sociaux, et pas assez sur les initiatives de développement économique. Christina Rowland, de l'Okanagan Nations Alliance, a dit que les Premières nations « ont besoin d'un financement de base important, ce que ne prévoit pas le régime actuel du Canada, où environ 8 p. 100 du financement est consacré au développement économique, et plus de 80 p. 100, aux programmes sociaux [si on veut] générer de la richesse, [...] la redistribuer aux actionnaires – dans ce cas-ci, les collectivités³⁸ ». Dans le même ordre d'idée, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana, a dit qu'« il est primordial d'accorder une plus grande importance au développement économique autochtone et de le reconnaître à titre d'outil tout aussi essentiel à l'avenir du Canada et des Autochtones que les paiements de transferts et les fonds fédéraux présentement alloués aux programmes sociaux³⁹. »

Les fonds fédéraux au titre du développement économique des Autochtones sont non seulement modestes, mais aussi en grande partie accordés pour des projets et souvent

³⁶ *Délibérations*, 10 mai 2005, Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada.

³⁷ *Délibérations*, 26 octobre 2005, chef Clarence Louie, bande indienne d'Osoyoos.

³⁸ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Christina Rowland, agente de développement économique, Okanagan Nations Alliance.

³⁹ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana.

limités au court terme (de un à deux ans). Le gros des programmes de développement économique des Autochtones vise les domaines suivants⁴⁰ :

- perfectionnement de la main-d'œuvre;
- développement de la petite entreprise;
- infrastructure économique à l'intérieur des réserves;
- exploitation des ressources à l'intérieur des réserves.

Les témoins ont dit au Comité que les programmes fédéraux de développement économique, bien que limités, ont été des sources de fonds importantes, notamment pour le développement des entreprises et le financement des projets modestes de développement économique. Par contre, parce que les fonds affectés aux programmes fédéraux sont limités, il a été difficile aux collectivités autochtones de participer à des projets de développement économique d'envergure, ce qu'a confirmé le rapport que la vérificatrice générale a publié en 2003 sur le développement économique des collectivités des Premières nations⁴¹. Plusieurs témoins préconisent la mise de côté de ces programmes en faveur d'investissements plus considérables. Le grand chef adjoint de la Nation nishnawbe-aski, Terry Waboose, a dit au Comité :

Nous vous suggérons de recommander au gouvernement de mettre de côté ses vieux programmes sous-financés, compliqués et de courte durée à l'intention des Autochtones et d'opter plutôt pour de véritables investissements dans le développement des institutions que réclame notre peuple⁴².

Fait tout aussi important, les témoins ont fait remarquer que les gouvernements versaient régulièrement de généreuses subventions à divers secteurs de l'économie canadienne, y compris au secteur pétrolier et gazier. Robert Campbell, directeur, Expansion et relations publiques, au Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd., a demandé qu'un traitement analogue soit accordé aux collectivités autochtones :

Nous constatons que les gouvernements font des investissements considérables dans les grandes entreprises; nous disons : investissez dans nous. Donnez-nous accès à des fonds importants. Nous vous donnerons des résultats mesurables. Nous élèverons ces fonds à des sommets inégalés, là où ils auront des effets durables et considérables pour notre peuple. [...] Donnez-nous la même chance⁴³.

S'il n'y a pas d'investissements significatifs dans l'avenir économique des Autochtones, a-t-on dit au Comité, il pourrait y avoir des conséquences graves pour un groupe déjà marginalisé. Des témoins, comme les représentants de l'Assemblée des Premières nations,

⁴⁰ Voir la Table ronde Canada-Autochtones, *Document d'information du gouvernement du Canada sur les possibilités économiques*, décembre 2004. On peut consulter ce document en ligne, à l'adresse http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/econ/bckpr/GOC_BgPaper_f.pdf.

⁴¹ Bureau du vérificateur général du Canada, *Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels*, chapitre 9, 2003. Il est possible de consulter le rapport à l'adresse suivante : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031109cf.html>.

⁴² *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation nishnawbe-aski.

⁴³ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Robert Campbell, directeur, Expansion et relations publiques, Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd.

soutiennent qu'il est indispensable d'accorder un appui appréciable au développement économique des Autochtones, d'autant plus que la population autochtone est jeune et augmente rapidement. Le chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations, a eu la réflexion suivante :

La jeunesse de notre population est une source de tension mais aussi d'opportunités renouvelées sur le plan économique. Nous devons nous préparer à tirer parti de cette ressource inexploitée afin qu'elle puisse devenir un volet important de nos économies locales et régionales⁴⁴.

L'Assemblée des chefs du Manitoba a tenu les propos suivants :

... la population des Premières nations étant jeune et en croissance, le Canada et les provinces ne peuvent plus exclure celle-ci des principaux secteurs de l'économie canadienne, ou limiter leur intervention. Le gouvernement, le secteur privé et les organisations des Premières nations doivent travailler ensemble à définir et à appuyer un objectif de croissance économique importante pour l'avenir. Cela commencera par l'augmentation du niveau de vie des Premières nations du pays et la diminution de l'importance de l'aide sociale dans la vie des membres des Premières nations⁴⁵.

Les gouvernements, et plus particulièrement ceux des provinces de l'ouest du Canada qui ont une forte concentration d'Autochtones, commencent à s'apercevoir qu'il est important d'appuyer les perspectives de développement économique des Autochtones, que cela est essentiel à leur propre prospérité économique globale. Dans l'exposé qu'il a présenté au Comité, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations, a fait observer que la population autochtone de la Saskatchewan devrait croître rapidement et doubler au cours des 20 prochaines années. Selon lui, il faut réagir à ces prévisions démographiques, à la marginalisation socio-économique et à l'isolement des peuples autochtones par rapport à l'économie canadienne au moyen de stratégies à long terme de développement économique. Il a ajouté :

... la population autochtone en Saskatchewan est jeune et en croissance; la province vit un énorme changement démographique. Une proportion élevée de la population s'est établie dans les régions urbaines. D'après ce que je sais, le taux se situe entre 45 et 55 p. 100. Le gouvernement de la Saskatchewan souhaite bâtir un avenir prometteur de sorte que personne ne soit laissé pour compte et que les jeunes fassent leur vie ici. *L'avenir de la Saskatchewan passe en grande partie par le développement économique des Autochtones*⁴⁶. [c'est nous qui soulignons]

Dans ce contexte, le Comité signale que des mesures importantes ont été prises par un certain nombre de gouvernements provinciaux en vue d'appuyer les activités économiques des Autochtones. En octobre 2006, par exemple, le gouvernement du Québec a annoncé

⁴⁴ *Délibérations*, 31 mai 2006, chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta, Assemblée des Premières nations.

⁴⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

⁴⁶ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

l'affectation de 55 millions de dollars sur cinq ans au renouvellement du *Fonds d'initiatives autochtones*, qui appuie les entreprises autochtones et qui comprend des volets spéciaux pour les femmes et pour les jeunes qui sont entrepreneurs. Il a également créé un fonds d'investissement régional de 30 millions de dollars pour le développement autochtone qui sera lancé en 2007⁴⁷. En 2006, le gouvernement de la Saskatchewan a lancé deux programmes visant à faire participer davantage les Autochtones à l'économie canadienne : le ministère des Relations avec les Premières nations et les Métis a proposé un programme de développement économique de 5 millions de dollars pour les Premières nations et les Métis tandis que la Crown Investments Corporation Agency de la province établissait un fonds de 20 millions de dollars pour les deux mêmes groupes⁴⁸. On a signalé au Comité d'autres initiatives provinciales analogues un peu partout au Canada.

Des témoins ont fait remarquer au Comité qu'il fallait une coordination et des consultations plus poussées avec les provinces au sujet du développement économique des Autochtones. Cette opinion est partagée par les représentants des gouvernements provinciaux, qui sont d'avis que le leadership et le soutien du gouvernement fédéral, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, font souvent défaut. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, en 1996, a recommandé une meilleure coordination, affirmant qu'il faut « que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux concluent avec les nations autochtones, ou avec des institutions représentant plusieurs nations, des ententes de longue durée prévoyant un financement pluriannuel pour le développement économique⁴⁹. »

En 2003, un rapport du Conference Board du Canada a décrit les bienfaits de l'investissement dans le développement économique et social des peuples autochtones, affirmant : « Les avantages de la solution des problèmes économiques et sociaux que connaissent les Autochtones l'emportent sur les coûts⁵⁰. » À la lumière des témoignages, le Comité a conclu que la sous-utilisation du potentiel économique des Autochtones représentait un coût social réel. Il faut un financement significatif dont les critères soient souples et les résultats mesurables si on veut s'attaquer aux problèmes économiques avec lesquels les Canadiens autochtones sont aux prises.

Cadre stratégique renouvelé

Il est indispensable de faire des investissements importants dans le développement économique des Autochtones. Compte tenu des prévisions démographiques et de ce que suppose une population autochtone jeune et en croissance, nous ne pouvons guère nous permettre de ne pas prendre ces engagements. Une classe marginale croissante de citoyens autochtones désenchantés entraînerait des coûts appréciables pour nous tous. Par contre, si on veut que ces investissements soient efficaces, il faut qu'ils se greffent sur un cadre stratégique conçu pour répondre aux aspirations au développement économique chez les Autochtones et obtenir des résultats mesurables.

La *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones* de 1989 est le cadre fédéral sur lequel se fondent la plupart des programmes de développement

⁴⁷ On trouvera de plus amples renseignements sur ces initiatives en ligne, à l'adresse suivante : http://www.saa.gouv.qc.ca/centre_de_presse/communiques/2006/saa_comm20061026.htm.

⁴⁸ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

⁴⁹ Canada, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2, chapitre 5. p. 945. 1996.

⁵⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

économique des Autochtones. Comme la vérificatrice générale l'explique, cette stratégie « visait à intégrer l'aide fournie aux Autochtones pour le développement économique dans un moins grand nombre de programmes ayant une plus large application⁵¹ ». Cet objectif n'a toutefois pas été atteint :

... depuis 1989, il y a eu accroissement du nombre et de la complexité des programmes mis sur pied par le gouvernement fédéral pour venir en aide aux Autochtones. Le fardeau administratif des Premières nations et des organismes fédéraux s'en trouve accru et le risque de traitement non uniforme et les occasions manquées augmentent⁵².

Des témoins ont déclaré que l'actuel cadre fédéral de politique économique était largement dépassé. S'il est vrai que certains éléments de la stratégie – comme le programme canadien de développement économique appliqué par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – sont toujours considérés comme pertinents et utiles, la plupart des témoins ont soutenu qu'il était temps d'élaborer une nouvelle stratégie. Judy Whiteduck, directrice du développement économique à l'Assemblée des Premières nations, a fait la réflexion suivante :

Pour le moment, nous continuons essentiellement à fonctionner dans la même dynamique, avec les mêmes autorités qui étaient là en 1989. Toutefois, c'était il y a 17 ans et toutes les économies environnantes ont changé. L'économie mondiale a changé, les économies nationales ont changé, ainsi que les économies régionales, mais l'assise sur laquelle reposent nos systèmes économiques de gouvernement n'a pas changé. Il faut donc engager un autre débat pour introduire ce genre de système de gouvernement qui contribuerait à une infrastructure économique plus dynamique⁵³.

Des témoins ont également signalé qu'une nouvelle stratégie devrait tenir compte des besoins, des aspirations et des objectifs propres à leurs collectivités. Par exemple, dans un mémoire remis au Comité, Mme Mary Simon, présidente d'Inuit Tapiriit Kanatami a fait observer : « Lorsque le gouvernement fédéral prépare des politiques et des programmes pour les peuples autochtones – Inuits, Premières nations et Métis – il doit le faire pour les Inuits, les Premières nations et les Métis⁵⁴. » Cette opinion a également été exprimée par la plupart des organisations politiques autochtones qui ont comparu devant le Comité. La Fédération des Métis du Manitoba a dit : « Il est difficile de sous-estimer le besoin de politiques, de programmes et de services propres aux Métis⁵⁵ », ajoutant que les approches générales visant l'ensemble des Autochtones avaient nui au développement économique des collectivités métisses. Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin (MKO) a abondé dans le même sens : « L'approche unique appliquée à l'ensemble des Autochtones doit être

⁵¹ Vérificatrice générale du Canada, *Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels*, chapitre 9, p. 15, 2003.

⁵² *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada.

⁵³ *Délibérations*, 31 mai 2006, Judy Whiteduck, directrice du développement économique, Assemblée des Premières Nations.

⁵⁴ Mary Simon, Inuit Tapiriit Kanatami, *Mémoire*, p. 5.

⁵⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Oliver Boulette, directeur exécutif, Fédération des Métis du Manitoba.

révisée, et un programme de développement économique conçu expressément à l'intention des Premières nations, remis sur pied⁵⁶. »

Certes, les difficultés socioéconomiques que les Canadiens autochtones doivent affronter sont communes, mais il nous semble clair que les solutions varieront considérablement. Le Comité estime que ce serait une erreur d'élaborer une stratégie de développement économique qui ne tient pas compte des différences – dans le Nord, dans les réserves et à l'extérieur, en zone rurale et dans les villes – ni des difficultés et des priorités propres aux Premières nations, aux Métis et aux Inuits.

Pour réaliser leur étude, les membres du Comité se sont rendus dans diverses régions du Canada, et ils ont remarqué que les différences entre les régions étaient importantes et devaient être prises en considération dans toute nouvelle stratégie. Ainsi, les membres des Premières nations qui habitent dans les réserves sont aux prises avec des difficultés particulières à cause des obstacles d'ordre réglementaire et législatif suscités par la *Loi sur les Indiens*, et ils ont des problèmes sur le plan de la capacité de gouvernance. Les Inuits qui vivent dans le Grand Nord ont comme particularité d'énormes déficits sur le plan des infrastructures, l'isolement par rapport aux économies principales, des frais de transport plus élevés et d'importants besoins sur le plan des capacités. Les Métis ont des difficultés propres : faire reconnaître leurs droits, obtenir une base territoriale et mener leurs activités à l'intérieur d'économies non autochtones.

Le Comité a entendu de nombreux témoignages selon lesquels l'approche actuelle du développement économique des Autochtones est fragmentée et incapable de répondre correctement aux besoins économiques des collectivités autochtones et de leurs membres. Plusieurs témoins ont parlé de la nécessité que les gouvernements consentent des investissements tant à long terme que significatifs dans les programmes de développement économique, ce *comme complément* des réformes et mesures propres à attirer des investissements commerciaux et des possibilités de développement dans les territoires indiens.

L'appui au développement économique – notamment pour combler les déficits d'infrastructure, renforcer les capacités (techniques, financières et humaines) et mettre en place des institutions de gouvernance – doit être cohérent de façon à faciliter une approche intégrée et coordonnée. Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, a expliqué que le gouvernement devait investir dans une série de domaines :

La capacité des collectivités à pleinement déterminer leur économie est une considération primordiale. Alors que l'établissement coordonné d'une meilleure capacité au niveau local représente une priorité, l'infrastructure économique des Premières nations laisse toujours à désirer. Aussi, *il importe d'investir dans l'infrastructure nouvelle, d'accroître les crédits et de développer le capital humain au niveau communautaire afin de réaliser tout le potentiel d'une collectivité*. Il est nécessaire d'améliorer l'infrastructure

⁵⁶ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Joe Guy Wood, coordonnateur du développement économique, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

économique des Premières nations, leur niveau d'information et d'éducation économiques⁵⁷. [c'est nous qui soulignons]

Le Comité s'est également laissé dire ceci :

Le développement économique des Autochtones ne doit pas être examiné en tant que tel uniquement; il est lié à l'éducation et à la formation ainsi qu'à la participation au marché du travail et à son développement. Il est clair qu'une approche multidisciplinaire, intégrée et coordonnée est nécessaire⁵⁸.

À la lumière des témoignages que le Comité a recueillis et de la littérature générale portant sur la question, on peut dire que la nouvelle stratégie de développement économique ne doit pas être envisagée à part et qu'elle doit *mettre l'accent sur les conditions du développement*. Elle doit obéir à une approche coordonnée et intégrée de l'ensemble des secteurs, tissant des liens entre l'éducation, le perfectionnement des compétences, le développement des infrastructures, la capacité des institutions et de la gouvernance, les immobilisations et l'accès aux terres et aux ressources. Si on veut atteindre cet objectif, il faut que tous les ordres de gouvernement, les organisations autochtones et le secteur privé travaillent de concert. Le Comité se rallie sans réserve à l'opinion de la Commission royale sur les peuples autochtones :

Le développement économique de n'importe quelle communauté ou nation est un processus continu – d'ailleurs difficile et complexe – qu'il est possible de soutenir, mais également de contrecarrer. Il ne peut pas être livré tout prêt par Ottawa ou les capitales provinciales ou territoriales. Les principaux participants, soit ceux dont dépend directement le succès de ce développement, sont les individus et les collectivités des nations autochtones. *Les gouvernements autochtones et non autochtones doivent donc soutenir ce processus, aider à créer les conditions qui y sont propices et supprimer les obstacles qui s'y opposent*⁵⁹. [c'est nous qui soulignons]

Le Comité reconnaît également qu'il faudra du temps pour élaborer une stratégie nationale de développement économique acceptable pour les Premières nations, les Inuits et les Métis. À ce propos, le Comité fait observer qu'un important travail a déjà été accompli avec les organisations autochtones grâce à la Table ronde Canada-Autochtones de 2004. Il estime que ce travail ne doit pas se perdre, et il invite les parties à faire une utilisation fructueuse de ces délibérations.

Organisme central de développement économique

Le Comité a déjà recommandé des investissements significatifs comme élément nécessaire au développement économique et proposé que ces investissements soient rattachés à une nouvelle stratégie qui remplacerait la *Stratégie canadienne de développement économique des autochtones* de 1989, quelque peu dépassée. Une autre question particulièrement pertinente aux yeux des témoins et du Comité est celle de savoir comment financer et

⁵⁷ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

⁵⁸ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Saskatchewan First Nations and Métis Relations.

⁵⁹ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, ch. 5, 1996.

appliquer la stratégie. Plusieurs témoins ont soutenu de façon convaincante que les retards bureaucratiques dans les ministères et l'hésitation de l'État à prendre des risques⁶⁰ ont fait perdre des occasions de développement économique.

Le 1^{er} décembre 2006, dans un effort pour regrouper les programmes de développement économique des Autochtones et concevoir un « guichet unique », on a confié les programmes d'Entreprise autochtone Canada au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Certes, le Comité comprend que le gouvernement veuille assurer ainsi une plus grande coordination, mais il n'est pas convaincu que le simple regroupement dans un seul ministère des programmes fédéraux de développement économique des Autochtones se traduise par un gain d'efficacité et une fragmentation moindre, d'autant plus que le ministère en question a un bilan lamentable lorsqu'il s'agit de réaliser des progrès. Le Comité convient assurément qu'il faut regrouper les programmes fédéraux, mais il estime qu'il s'agit là d'une simple étape provisoire, celle qui, semble-t-il, perturbe le moins les rouages et le fonctionnement de l'administration gouvernementale. De toute façon, comme nous le verrons plus loin, il ne faut plus se contenter de financer des projets de courte durée, mais adopter une nouvelle démarche combinant ces mécanismes à des partenariats globaux à long terme.

De nombreux témoins ont souligné que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'était pas un mécanisme d'exécution acceptable pour assurer le développement économique des Autochtones. Harold Calla, de la Première nation Squamish, a dit au Comité :

... je crois que la première chose que nous devons explorer est de savoir si [...] le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (sera) en mesure de répondre adéquatement aux défis que doivent relever les Premières nations en matière de développement économique et d'occasions d'affaires. Les analyses de rentabilité et la prise de décisions dans l'économie mondiale actuelle ne sont pas compatibles avec la prise de décisions dans le système fédéral en ce qui a trait au temps nécessaire. Le développement économique et commercial consiste principalement à évaluer la situation et à bien se placer pour évaluer le risque et les avantages et, lorsque nécessaire, à avoir recours au secteur privé en tant que partenaire stratégique. Le système fédéral ne peut (pas) toujours essayer d'égalier cet environnement, et ce n'est pas ce que l'on devrait s'attendre de lui⁶¹.

De la même façon, l'Assemblée des chefs du Manitoba a dit que les fonds destinés au développement des Premières nations devaient être gérés par un organisme des Premières nations spécialement prévu à cette fin, alors que MKO a préconisé la mise en place d'un nouvel organisme de développement économique non rattaché au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Dans le même ordre d'idées, Manny Jules a recommandé que le Comité appuie la création d'une institution chargée de la coopération et des partenariats en matière économique pour que les Premières nations puissent transférer la technologie nécessaire pour bâtir leurs économies.

⁶⁰ Il a été soutenu que l'hésitation de l'État à prendre des risques était attribuable à la relation fiduciaire qu'il entretient avec les Premières nations. À ce sujet, prière de voir *Fiscal Realities, Ouvrir les vannes de l'investissement sur les territoires des Premières nations*, 1999.

⁶¹ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation Squamish.

À la lumière des témoignages, le Comité a acquis la conviction qu'il fallait un organisme central de développement économique capable de réagir rapidement et de traiter avec des pouvoirs publics et intervenants nombreux (c'est-à-dire capable d'agir aussi rapidement qu'on le fait dans le monde des affaires). À propos de l'expérience du secteur privé dans le labyrinthe des programmes fédéraux, par exemple, Andy Popko, de la société EnCana, a fait valoir qu'il était urgent de revenir à la simplicité :

Enfin, nous devons simplifier la façon dont les ministères et les programmes fédéraux qui s'occupent des Autochtones communiquent, réalisent des évaluations et collaborent avec le secteur privé. [...] Comment faire une demande pour certains des 282 différents programmes de subventions fédéraux? Comme pour le cube Rubik, nous laissons tomber et ce sont les Autochtones qui écoperont. Les entreprises poursuivent leurs activités, le gouvernement fédéral continue d'offrir de bons programmes, et les Autochtones pour qui les programmes ont été conçus se retrouvent coincés et n'en profitent malheureusement pas autant qu'ils le devraient⁶².

Un organisme central de développement économique s'attaquerait à ce problème de manque de cohésion. Le Comité estime cependant que cet organisme ne devrait pas être hébergé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui est à cet égard un candidat médiocre, étant donné sa compartmentation rigide et l'hésitation qu'il a manifestée par le passé à traiter sérieusement avec les Autochtones hors des réserves et les populations urbaines et métisses. Harold Calla a fait observer : « Les communautés des Premières nations ont besoin de renforcer leur autonomie, de participer à cette économie à leur manière, de pouvoir harmoniser la prise de décision et les autorités, au fur et à mesure de leur évolution, avec le secteur privé⁶³. » Au demeurant, un organisme distinct ayant son propre mandat risquerait moins de faire l'objet de compressions budgétaires discrétionnaires comme celles qui ont résulté des examens des programmes.

À la lumière des témoignages recueillis au sujet d'une approche renouvelée du développement économique, le Comité formule les recommandations suivantes :

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada intervienne immédiatement pour renforcer son engagement à faire du développement économique des Autochtones l'une de ses grandes priorités et que le financement de ce développement économique soit majoré de façon à représenter une proportion plus importante de l'affectation budgétaire fédérale.

Que le gouvernement du Canada assume un rôle de leadership afin d'établir, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, des fonds régionaux de développement économique des Autochtones, que ces fonds comprennent la création d'entreprises, l'éducation et la formation et qu'ils ciblent les personnes des Premières nations, les Inuits et les Métis.

⁶² *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la Société EnCana.

⁶³ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation Squamish.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, élabore une nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones qui respecte les différences régionales et identitaires et épouse une approche intégrée, intersectorielle à long terme au lieu de l'approche actuelle reposant sur des projets de courte durée.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, établisse un organisme autonome de développement économique indépendant des ministères et des organismes centraux pour offrir les programmes de développement économique des Autochtones et appliquer la nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones.

PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

La section précédente cerne les larges enjeux structurels auxquels il faut s'intéresser si on veut que les initiatives de développement économique des Autochtones soient sérieuses. Il y a toutefois des mesures précises et immédiates que le gouvernement fédéral peut prendre pour atténuer certaines des pressions existantes. La première concerne les compressions effectuées récemment dans les programmes de développement économique et la deuxième, la stratégie fédérale d'approvisionnement.

Annulation des compressions effectuées dans les programmes de développement économique

Correctement structurés, les programmes de développement économique peuvent aider les collectivités autochtones à surmonter les nombreux obstacles qui entravent leur développement économique et ils peuvent donner des résultats concrets. Pour de nombreux Autochtones, il est fort difficile de saisir les occasions de développement économique s'ils n'ont pas l'appui du gouvernement. Il y a souvent de nombreux obstacles à la réalisation des projets, notamment un accès insuffisant aux capitaux et aux compétences en affaires. Des programmes bien structurés et adaptés aux besoins peuvent aider à combler ces lacunes.

Certains des témoins qui ont comparu devant le Comité ont reconnu que bon nombre de leurs réussites économiques étaient attribuables en partie aux initiatives fédérales de développement économique. Ainsi, Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, a dit au Comité :

Un grand nombre de nos projets n'auraient pas abouti si ce n'était le financement du développement économique à Entreprise autochtone Canada, lorsque le MAINC avait des fonds pour le développement économique; notre établissement vinicole n'aurait pas été lancé, notre centre-patrimoine ne serait pas aujourd'hui en construction, notre terrain de camping n'aurait pas débouché⁶⁴.

⁶⁴ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Clarence Louie, chef, bande indienne d'Osoyoos.

Toutefois, un certain nombre de programmes fédéraux visant à stimuler le développement économique et l'emploi des Autochtones ont fait l'objet de compressions au cours des dernières années. En 2005, il a été décidé de supprimer les fonds affectés aux programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien portant sur l'obtention d'actions de participation et aux initiatives connexes liées à l'accès aux capitaux. On a expliqué au Comité que cette décision réduirait les dépenses fédérales consacrées au développement économique des Autochtones de quelque 29 millions de dollars par exercice financier⁶⁵. Au nombre des autres programmes qui ont été éliminés, notons le Fonds pour la création de possibilités économiques, l'initiative pour l'acquisition des ressources et le Programme de développement de grands projets d'entreprise⁶⁶.

À cause de ces compressions, les collectivités des Premières nations et inuites ne recevront plus l'aide fédérale sur laquelle elles comptaient pour obtenir des actions de participation à des entreprises appartenant aux collectivités ou à leurs membres. Matthew Coon-Come a fait valoir au Comité qu'un programme fédéral qui aidait les Cris à créer des partenariats avec l'industrie, dont des entreprises dans les secteurs minier et forestier, avait été abandonné, ce qui ferait perdre leur emploi à environ 600 Cris. Il a ajouté :

Il est dommage de mettre fin à un programme qui a fait ses preuves, qui a permis aux Cris d'obtenir de la formation et donc d'avoir l'occasion de participer à l'économie et d'avoir un salaire⁶⁷.

Des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont confirmé au Comité que, au ministère, ce sont le plus souvent les programmes de développement économique qui sont touchés chaque fois que le gouvernement revoit ses dépenses. Et cela, pour les raisons suivantes :

Le budget du développement économique de l'AINC est l'une des rares responsabilités discrétionnaires, contrairement à toutes nos autres responsabilités fiduciaires⁶⁸.

Des dirigeants autochtones ont dit au Comité qu'il était inacceptable que le gouvernement du Canada considère comme discrétionnaire le financement du développement économique des Autochtones. Le Comité se rallie à ce point de vue. Ce n'est pas rendre service aux nombreuses collectivités autochtones qui s'efforcent de s'affranchir de la dépendance et de la pauvreté. Comme Dennis Whitebird, grand chef de l'Assemblée des chefs du Manitoba, l'a signalé au Comité au cours de sa comparution :

Des millions de dollars vont au développement social et maintiennent la population dans la dépendance économique par rapport au gouvernement.

⁶⁵ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

⁶⁶ Pour de plus amples renseignements, prière de consulter le site Web du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/ecd/faq2_f.html.

⁶⁷ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Matthew Coon-Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris.

⁶⁸ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Nous voulons renverser la vapeur et stimuler le développement économique, la création d'emplois et l'offre de formation, des éléments clés pour que notre population puisse en venir à assurer elle-même sa subsistance à long terme⁶⁹.

À cause des nombreux obstacles à surmonter pour obtenir des capitaux et des services aux entreprises de la part des prêteurs, les entrepreneurs autochtones doivent souvent se fier aux programmes fédéraux de développement économique pour lancer leurs projets. M. Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Co., a tenu les propos suivants au cours de sa comparution :

Même dans nos collectivités importantes – nous avons des collectivités de près de 4 000 personnes – il est difficile de lancer une entreprise. Bien des entreprises se battent pour obtenir le financement nécessaire auprès des banques. Les banques ne sont pas très ouvertes à notre égard parce qu'elles ne feront rien avant que l'argent qu'elles nous prêtent soit pleinement garanti. Il est difficile pour l'homme d'affaires de trouver toutes les garanties qu'exige la banque pour verser l'argent. C'est très difficile pour les entreprises locales. Le gouvernement fédéral doit intervenir par l'entremise du MAINC ou d'autres programmes afin d'offrir de l'assistance aux hommes d'affaires locaux⁷⁰.

De nombreux témoins ont dit au Comité que les compressions effectuées dans les programmes de développement économique auraient un impact catastrophique sur leurs collectivités⁷¹. Matthew Sherry, du Conseil tribal de Saskatoon, a expliqué au Comité que la décision d'éliminer le programme d'Initiative pour l'acquisition des ressources et le Programme de développement de grands projets « a été un coup de poignard dans le cœur de notre plan de développement économique. Elle nous a très durement touchés⁷². »

Les programmes de développement économique qui subsistent au ministère, notamment le Programme de développement économique des communautés et le Programme de développement des opportunités économiques des communautés, visent maintenant surtout à offrir une aide financière aux collectivités des Premières nations et inuites au titre des services publics qui appuient le développement économique. Des fonctionnaires du ministère ont expliqué au Comité comme le ministère estime avoir comme rôle de fournir « des ressources nécessaires à l'établissement de préconditions [du développement économique] dans les collectivités. Depuis que nous avons cessé d'attribuer des fonds de démarrage, nous essayons de donner aux collectivités les infrastructures physiques et sociales qui pourraient leur permettre d'attirer et de conserver les investisseurs⁷³. »

⁶⁹ *Délibérations*, 4 mai 2005, Dennis Whitebird, grand chef, Assemblée des chefs du Manitoba.

⁷⁰ *Délibérations*, 27 novembre 2006, Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Corporation.

⁷¹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Ryan Robb, agent de développement économique, Treaty 7 Management Corp.

⁷² *Délibérations*, 26 septembre 2006, Matthew Sherry, conseiller en développement économique, Conseil tribal de Saskatoon.

⁷³ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

C'est un objectif louable d'équiper les collectivités des Premières nations et inviter des infrastructures matérielles et sociales nécessaires à leur prospérité économique. Il est certain que le déficit au plan des infrastructures dans ces collectivités est un obstacle de taille au développement et qu'il faut s'y attaquer. Les programmes de financement qui visent à combler ce déficit ne doivent toutefois pas être proposés aux dépens d'autres programmes de développement économique. Le Comité a entendu de nombreux témoignages attestant que les compressions effectuées dans les programmes du ministère visant la participation financière, notamment, nuisent à beaucoup de collectivités, d'entreprises et de particuliers autochtones.

Plusieurs dirigeants autochtones ont expliqué au Comité que des dépenses gouvernementales dans le secteur des services sociaux ne feraient rien pour guérir les maux sociaux. Les faits semblent leur donner raison. Si on veut que les peuples autochtones se libèrent de leur situation socioéconomique actuelle, ils ont besoin d'emplois et de perspectives qui ouvrent sur la prospérité économique. Andy Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la société EnCana, a tenu les propos suivants :

... les initiatives de développement économique représentent la clé de la participation des Autochtones à la vie économique du Canada. Le développement économique mérite davantage d'attention, de financement et d'aide⁷⁴.

Le Comité reconnaît que ces programmes exigent des engagements en matière de ressources. De plus, le refus d'investir dans l'amélioration de la condition économique des Autochtones aurait probablement des conséquences plus coûteuses à long terme. Dans son témoignage, le chef Robert Dennis a présenté un point de vue semblable, auquel le Comité se rallie sans réserve :

... l'occasion offerte aux Premières nations pour qu'elles participent à l'économie canadienne en vaut la peine. Il est important que les gouvernements soient prêts à prendre ce risque. C'est comme pour toute entreprise. Vous vous engagez en prenant un risque. Je crois que les gouvernements doivent s'engager et être prêts à prendre ce risque si nous voulons voir des réussites et des progrès dans l'économie canadienne, surtout en ce qui concerne les Premières nations⁷⁵.

Dans cette optique, la promotion du développement économique, à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves, devrait être au premier rang des priorités du gouvernement. Il est donc regrettable que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien continue de considérer comme discrétionnaires les programmes de développement économique et assujettisse périodiquement ces programmes à des compressions dans le cadre des examens des dépenses. À la lumière de cette observation et des témoignages qu'il a entendus, le Comité formule donc la recommandation suivante :

⁷⁴ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andrew Popko, vice-président des relations avec les Autochtones de la Société EnCana.

⁷⁵ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Robert Dennis, chef, Première nation Huu-ay-aht.

Mesure recommandée :

Qu'à titre de mesure provisoire, le gouvernement du Canada rétablisse immédiatement les montants dont avaient été amputés les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre de la participation au développement économique.

Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA)

L'objectif de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) du gouvernement fédéral est d'accroître le nombre de fournisseurs autochtones qui présentent des soumissions au gouvernement fédéral et avec qui ce dernier conclut des marchés. Selon le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la SAEA « favorise la sous-traitance avec des entreprises autochtones et encourage ces dernières à former des coentreprises avec d'autres entreprises autochtones et non autochtones⁷⁶ ». Le gouvernement appuie également cette stratégie en réservant certains marchés que peuvent se disputer seulement les entreprises autochtones et les coentreprises sous direction autochtone qui sont admissibles.

John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc., entreprise du secteur des technologies d'information, a expliqué au Comité que la SAEA l'avait aidé à mettre en place son entreprise et qu'elle fournissait d'excellentes occasions de croissance « ce qui aurait pu ne se produire autrement. » Et M. Bernard a encore dit : « Notre capacité de croissance si grande en tant que firme autochtone, qui nous permet de redonner à la collectivité et de favoriser le développement économique, est certes imputable à la SAEA⁷⁷. »

Néanmoins, un certain nombre de problèmes importants ont été relevés dans la SAEA et signalés dans la presse au cours des dernières années, par exemple de « faibles règles régissant les coentreprises et les partenariats, qui permettent à toutes fins utiles aux personnes ou entreprises autochtones de n'apporter rien d'autre que leur identité dans l'affaire⁷⁸ ». À cause de ces problèmes, il se peut que des marchés réservés soient décrochés par des entreprises qui n'ont qu'une composante autochtone symbolique, ce qui ne contribue pas à renforcer les capacités des Autochtones en matière d'entreprise.

On a également signalé au Comité que les règles de la SAEA pouvaient, de façon contre-intuitive, décourager les entreprises autochtones qui veulent croître, étant donné que toute entreprise qui compte plus de six employés doit s'assurer qu'au moins le tiers de ses employés sont de descendance autochtone si elle veut présenter une offre pour certains marchés. M. Bernard a fait remarquer au Comité que, étant donné qu'il est difficile d'engager des Autochtones qui ont les compétences et l'expérience voulues, « la plupart des compagnies préféreront rester petites » pour ne pas perdre les occasions offertes par la SAEA⁷⁹.

⁷⁶ Pour de plus amples renseignements au sujet de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones du gouvernement fédéral, prière de consulter le site http://wwwainc-inac.gc.ca/saea-psab/faq/index_f.html#100146.

⁷⁷ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

⁷⁸ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

⁷⁹ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

Ces problèmes, parmi d'autres, en ont amené certains à réclamer l'abolition de la SAEA. Le Comité estime que, malgré de nombreux problèmes, il ne serait pas dans l'intérêt supérieur des entreprises autochtones d'abolir la SAEA. D'après ce qu'il a entendu, il est d'avis que la SAEA peut aider les entrepreneurs autochtones à acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour livrer concurrence avec succès dans le monde des affaires. Le Comité formule donc la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada réaffirme son engagement envers la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et, avec la collaboration des organisations autochtones, qu'il prenne immédiatement des mesures pour régler les problèmes liés à la Stratégie, notamment en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et les exigences de contenu.

PARTIE III : LOI SUR LES INDIENS – OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉSERVES

Dans une large mesure, la Loi sur les Indiens constitue le pivot de cette pauvreté structurelle.

Chef Sophie Pierre, bande indienne de St. Mary's

La *Loi sur les Indiens*, qui est entrée en vigueur en 1876, est le fondement de l'actuel régime de réglementation des terres des Premières nations, et elle y régit tous les aspects de l'activité économique. On ne s'étonnera pas, vu son âge avancé, que cette loi soit presque complètement anachronique et incompatible avec l'activité économique d'une ère postindustrielle caractérisée par une mondialisation poussée.

La majorité des témoins ont fait observer que de nombreuses dispositions de la *Loi sur les Indiens* décourageaient le développement économique. Mark Brooks, directeur général au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, a dit au Comité :

... si certaines collectivités des Premières nations ont élaboré des stratégies pour éliminer les obstacles à leur développement, de nombreux défis, souvent liés à la *Loi sur les Indiens* ou à ses règlements, continuent d'empêcher la majorité d'entre elles à atteindre leurs objectifs⁸⁰.

Des témoins issus des Premières nations ont fait remarquer au Comité que la *Loi sur les Indiens* contribuait à miner la valeur économique des terres des Premières nations. Le chef Sophie Pierre a signalé au cours de son témoignage :

Les réserves indiennes ne sont pas un facteur de production économique. Elles sont plutôt le facteur primordial du sous-développement des Premières nations au Canada, puisque l'éventail des transactions économiques mettant en jeu les terres des réserves que la *Loi sur les Indiens* autorise est très restreint, ce qui réduit pratiquement à néant la valeur économique des terres des Premières nations⁸¹.

Des témoins ont fait observer que, à cause de la *Loi sur les Indiens*, les collectivités des Premières nations sont structurées d'une façon qui les isole du reste de l'économie. Manny Jules a fait valoir ce point de vue de façon convaincante en disant : « Pendant 130 ans, nos institutions gouvernementales ont été écrasées par le poids de la *Loi sur les Indiens* qui, en fait, nous place en dehors de l'économie; nos gouvernements ne font pas partie de la fédération, à cause des lois⁸². » De la même manière, les auteurs du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* ont constaté :

⁸⁰ *Délibérations*, 14 juin 2005, Mark Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socioéconomiques, Affaires indiennes et du Nord canadien.

⁸¹ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Sophie Pierre, chef, bande indienne de St. Mary's.

⁸² *Délibérations*, 24 novembre 2004, Manny Jules, porte-parole, Initiative pour la création d'institutions financières des Premières nations.

La *Loi sur les Indiens* a soustrait les terres et les biens des Indiens à l'économie canadienne et les a isolés dans des enclaves. Les créanciers et les banquiers hésitent donc à y pénétrer parce qu'ils ne peuvent pas y faire valoir leurs droits en cas de défaut de paiement⁸³.

Obstacles liés à la *Loi sur les Indiens*

L'un des principaux obstacles au développement dans les réserves découle de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Elle dispose notamment :

... les biens d'un Indien ou d'une bande situés sur une réserve ne peuvent pas faire l'objet d'un privilège, d'un nantissement, d'une hypothèque, d'une opposition, d'une réquisition, d'une saisie ou d'une exécution en faveur ou à la demande d'une personne autre qu'un Indien ou une bande⁸⁴.

Il n'y a pas lieu de s'étonner que les banques répugnent à accorder un financement aux Premières nations, étant donné les problèmes de garantie et de droits de saisie qui découlent des restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* sur l'utilisation de biens comme garanties. Il en découle qu'il est extrêmement difficile d'obtenir des capitaux à investir dans les activités de développement économique dans les réserves.

Les restrictions imposées à l'utilisation des biens situés dans les réserves comme garanties de prêt, a-t-on signalé au Comité, pèsent également sur le développement des entreprises. Le chef Palmantier, de la Première nation du Lac Babine, a fait remarquer : « ... les gens ne peuvent utiliser leur maison pour obtenir du capital et aider à financer leur entreprise⁸⁵ ». À cause de cet obstacle qui entrave l'accès aux capitaux, beaucoup de collectivités, de particuliers et d'entreprises des Premières nations ne peuvent exploiter les occasions de développement économique.

On a également dit au Comité que les processus prévus par la *Loi sur les Indiens*, notamment à l'égard de la location de terrains pour le développement commercial, laissaient à désirer. La désignation de terrains pour le développement commercial ou la location de terrains à des non-Indiens à des fins résidentielles (p. ex., des chalets) peuvent être d'importantes sources de revenus pour les collectivités des Premières nations. En outre, les intérêts à bail, à la différence des terres elles-mêmes, peuvent faire l'objet d'une hypothèque, d'une confiscation ou d'une saisie, et sont donc utiles comme garanties. De plus, les revenus fiscaux tirés des terrains à vocation commerciale peuvent être une forme de garantie de prêts.

Par ailleurs, des témoins ont dit au Comité que les processus appliqués actuellement par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour désigner les terres, processus prévus par la *Loi sur les Indiens*, étaient trop lents et trop lourds. Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation des Tlowitsis, a évoqué l'exaspération que ces processus suscitent dans un grand nombre de Premières nations :

⁸³ Canada, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, ch. 5, p. 913, 1996.

⁸⁴ *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c. I-5, par. 89(1).

⁸⁵ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Emma Palmantier, vice-présidente, Société du développement autochtone de Burns Lake et chef de la nation du Lac Babine.

Notre Première nation aimerait que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée afin que les Premières nations jouissent d'une souplesse accrue leur permettant de donner suite à leurs idées et de faire ce qu'ils veulent sur la réserve, au lieu d'avoir à subir le long processus de cession, en ce qui concerne les baux principaux. Cela prend deux ans. À partir du moment où on élabore une proposition, un projet d'entreprise, il faut prévoir trois ou quatre ans. [...] Il faut deux ou trois ans avant de se rendre au point où on peut négocier ou parler à d'éventuels partenaires de coentreprises en vue d'un projet. Ce serait beaucoup mieux si nous n'avions pas à subir le processus au cours duquel on demande à un bureaucrate du ministère l'autorisation de faire ceci ou cela⁸⁶.

Des témoins ont dit au Comité que, parce que le ministère tardait à approuver la location de terres des réserves à des fins commerciales, ils perdaient de l'argent et des occasions d'affaires. « Les démarches d'Affaires indiennes et du Nord Canada peuvent prendre des années, a fait remarquer Bob Inkpen, gestionnaire du développement économique de la bande, Première nation de Tsekani, alors que le temps dont on dispose pour tirer avantage d'une occasion d'affaires pourrait se limiter à quelques mois⁸⁷. » Le chef Bill Williams, de la Première nation Squamish, estime à environ 10 millions de dollars par année les pertes de retombées économiques pour sa collectivité qui sont attribuables aux retards dans la gestion ministérielle des terres des réserves :

Le Canada doit être tenu redevable de la façon dont il a assumé ses responsabilités de gérance envers la nation squamish. Ces occasions manquées ont fait perdre à la nation squamish des revenus annuels d'environ dix millions de dollars au cours des dernières années... [...] Ces pertes de revenus potentiels sont attribuables à des projets bloqués. Les retards [...] vote ont également entraîné des pertes au niveau des retombées économiques⁸⁸.

Le manque d'efficacité dans les systèmes de régime foncier et d'enregistrement foncier a également découragé le développement économique et freiné l'apport d'investissements de l'extérieur. Dans beaucoup de collectivités des Premières nations, l'incertitude au sujet de la propriété foncière et des lacunes de l'enregistrement des biens fonciers dans les systèmes d'enregistrement fait également problème. Plusieurs témoins ont dit au Comité que le gouvernement devait travailler avec eux à la modernisation de l'actuel système d'enregistrement foncier et de la réglementation. Un rapport de 2005 publié par le Forum des politiques publiques, *Economic Development in First Nations*, a conclu que « la création d'un régime foncier et d'un système de description des terres qui soient modernes, conjuguée à un registre efficace des terres, est un sujet qui devrait faire l'objet d'une étude immédiate, et ce serait une amélioration propice au développement économique⁸⁹ » [Traduction]. Il est certain que la question foncière et, de façon tout aussi importante, la

⁸⁶ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation des Tlowitsis.

⁸⁷ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Bob Inkpen, gestionnaire du développement économique de la bande, Première nation de Tsekani.

⁸⁸ *Délibérations*, 8 juin 2005, Bill Williams, chef, Première nation Squamish.

⁸⁹ Forum des politiques publiques, Gordon Shanks, *Economic Development in First Nations: An Overview of Current Issues*, p.14, janvier 2005. La publication est disponible en ligne : http://www.pppforum.ca/common/assets/publications/fr/economic_development_first_nations.pdf.

claré au sujet du régime foncier, de l'enregistrement et de la gestion des terres, sont des éléments essentiels, si on veut améliorer l'efficacité économique dans les collectivités des Premières nations et attirer les investissements.

Les témoins ont expliqué au Comité que, par suite de ces restrictions, parmi d'autres, le coût des affaires dans les réserves pouvait être jusqu'à six fois plus élevé qu'à l'extérieur des réserves, conclusion confirmée par une étude de Fiscal Realities Economists, dont voici le constat : « ... le manque d'occasions dans les réserves découle du système imposé de gouvernance des Premières nations, qui a gonflé artificiellement le coût des affaires bien au-delà de ce qu'on observe en dehors des réserves. [...] Par conséquent, même les réserves favorablement situées ont une faible présence dans le monde des affaires et les investissements possibles sont plutôt acheminés vers des territoires voisins, même lorsque ces derniers sont moins favorablement situés⁹⁰. » [Traduction]

De nombreux témoins des Premières nations qui ont comparu devant le Comité ont réclamé un dialogue ou un processus national pour s'attaquer aux restrictions actuelles de la *Loi sur les Indiens* qui entravent le développement. M^{me} Judy Whiteduck, de l'Assemblée des Premières nations, a eu la réflexion suivante :

Nous n'avons jamais eu de dialogue avec toutes les parties concernées au sujet de cette partie de la *Loi sur les Indiens*. C'est une question très importante. Il faut que cela devienne une priorité car, en fin de compte, les questions de terres et de capital sont le point de départ d'autres discussions sur le développement économique des Premières nations⁹¹.

Abondant dans le même sens, Joe Guy Wood, de MKO, a fait remarquer au Comité :

Il faut établir un processus d'examen des conséquences négatives de la *Loi sur les Indiens* pour le développement économique et élaborer conjointement des politiques fédérales qui sont acceptables aux yeux des deux parties⁹².

On ne saurait, dans le cadre du présent rapport, traiter de la portée et de la complexité des restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens* au développement dans les réserves – restrictions dont certaines ont été documentées ailleurs⁹³ –, mais le Comité est d'accord avec les témoins pour dire que le problème doit être assez élevé dans l'ordre des priorités. Si, au moins en principe, l'approche idéale semble être d'abolir la *Loi sur les Indiens*, cette solution est probablement peu réaliste à court terme, car un grand nombre de Premières nations peuvent se trouver à des étapes différentes et difficiles de leur développement. Il serait préférable d'encourager et d'aider les collectivités à évoluer par étapes progressives, en fonction du degré de préparation de chacune, de manière qu'elles puissent un jour se libérer des contraintes de la *Loi sur les Indiens*. La démarche de la Première nation de Westbank, par exemple, a consisté à aller « le plus loin possible dans le respect des

⁹⁰ Fiscal Realities, *Ouvrir les vannes de l'investissement sur les territoires des Premières nations*, p. 1, 1999.

⁹¹ *Délibérations*, 31 mai 2006, Judy Whiteduck, directrice du développement économique, Assemblée des Premières nations.

⁹² *Délibérations*, 27 septembre 2006, Joe Guy Wood, coordonnateur du développement économique, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

⁹³ Voir par exemple le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996 et le rapport publié en 1999 par Fiscal Realities.

dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur la gestion foncière, d'utiliser ensuite le produit de l'impôt foncier et d'appliquer ensuite le code foncier. La revendication territoriale et l'autonomie gouvernementale sont les étapes suivantes, les dernières⁹⁴. » [Traduction] En outre, la *Loi sur les Indiens* protège le caractère communal des terres indiennes, élément fort important pour les Premières nations au Canada.

Il importe également de signaler que, si la *Loi sur les Indiens* impose de nombreuses restrictions à l'obtention de prêts, il ne s'agit pas, comme la CRPA l'a fait remarquer, d'une dissuasion absolue. Ainsi, elles ne constituent pas un obstacle pour le capital de risque. Des Premières nations, comme celles de Millbrook et de Membertou, ont établi des entreprises qui ont bien réussi dans leurs collectivités au moyen de partenariats avec des entreprises non autochtones en contrepartie d'une participation à l'entreprise ou en trouvant des capitaux auprès de leurs propres sources.

S'il est vrai que l'abolition ou le remplacement de la *Loi sur les Indiens* est, à long terme, une bonne stratégie, d'autres mesures s'imposent avant d'en arriver là. Il faut déployer de vigoureux efforts pour réduire les obstacles au développement économique qui découlent de la *Loi sur les Indiens*, notamment en ce qui concerne la possibilité d'obtenir des capitaux et des prêts. On pourrait, comme la CRPA l'a proposé, permettre l'utilisation de garanties autres que les terres ou les biens immobiliers et faire en sorte que les commerces situés dans des réserves puissent plus facilement obtenir des prêts bancaires garantis par l'État comme ceux qui sont consentis aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Le Comité ajouterait la mise en place d'un système national d'enregistrement des terres pour les Premières nations (question abordée plus haut) et un élargissement du champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*.

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) atténue certaines des limites qui tiennent à la *Loi sur les Indiens* en accordant aux Premières nations participantes un certain contrôle à l'égard des terres et des ressources des réserves et en mettant un terme au pouvoir discrétionnaire du ministre à l'égard des décisions de gestion des terres à l'intérieur des réserves. Plus expressément, les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relativement aux terres cessent de s'appliquer aux collectivités signataires qui adoptent un code foncier conformément à la LGTPN.

La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* accomplit deux choses importantes : d'abord, elle reconnaît l'autonomie des Premières nations participantes pour ce qui est de régir et de gérer leurs propres terres d'une façon conforme à leurs objectifs de développement économique. Deuxièmement, elle fait disparaître les retards bureaucratiques indissociables de la nécessité de faire approuver les baux par le ministre. Le chef Robert Louie a expliqué au Comité : « Les collectivités qui n'ont pas le pouvoir de gérer leurs terres [...] jouissent de beaucoup moins de possibilités de croissance⁹⁵. » Le chef Bear, de la Première nation Whitecap Dakota, a précisé que la LGTPN avait été essentielle à la réussite de sa collectivité et de ses membres :

⁹⁴ *Délibérations*, 8 juin 2005, Commission des terres des Premières nations.

⁹⁵ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Robert Louie, chef, Première nation de Westbank.

Création : 1987

Parrain : Conseil mohawk de Kahnawake, département de développement économique

Motif du parrainage : Au début des années 1980, le département de développement économique du Conseil mohawk a réalisé une évaluation selon laquelle la présence d'une institution financière communautaire à Kahnawake permettrait d'y augmenter l'activité économique en donnant un accès meilleur et plus facile au capital. Le modèle de cette approche était essentiellement le suivant : la banque agissait comme intermédiaire financier pour Kahnawake, réunissant les fonds des membres de la collectivité en recueillant les dépôts et en mettant ces fonds à la disposition des emprunteurs. L'adhésion de la collectivité était une stratégie clé, et le modèle de la coopérative de crédit a été retenu, de préférence à celui de la banque classique, pour deux raisons : d'abord, les coopératives de crédit appartiennent aux détenteurs de comptes et chacun d'eux possède au moins une part et exerce une influence dans certains domaines conformément aux statuts de l'établissement. Deuxièmement, cette approche démocratique cadre mieux avec la culture collectiviste des Mohawks de Kahnawake.

Démarche : À compter de 1982, de longues consultations s'étalant sur plusieurs années se sont déroulées auprès des membres de la collectivité. Lorsqu'il est devenu clair que la collectivité était d'accord, un plan d'action officiel a été élaboré en vue d'implanter la caisse populaire à Kahnawake. Il y a eu des réunions entre les représentants de Kahnawake et des Caisses populaires (Fédération Desjardins) à divers niveaux, dont celui du grand chef et du président. Une étude de faisabilité et un plan d'entreprise ont été élaborés. Enfin, en 1986, un accord a été conclu entre le Conseil mohawk de Kahnawake et la Fédération Desjardins : si le Conseil acceptait d'avoir tous ses comptes à la caisse populaire, la Fédération Desjardins établirait une succursale à Kahnawake, engagerait un Mohawk comme directeur et n'exigerait pas de frais sur ses comptes. La Caisse populaire de Kahnawake a ouvert ses portes peu après, en 1987.

Produits spéciaux : Jusqu'en 1987, il n'était possible d'obtenir des hypothèques résidentielles à Kahnawake qu'àuprès de deux sources : le Revolving Housing Loan Program, administré par le Conseil mohawk de Kahnawake et qui était limité à une vingtaine de prêts par année, et les prêts d'institutions financières garanties par le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre des Affaires indiennes (il s'agissait en fait d'un engagement à l'égard des montants à transférer ultérieurement à Kahnawake et qui étaient donc givrés). En 1989, la Caisse populaire de Kahnawake a commencé à accorder ses propres prêts hypothécaires, qui n'étaient pas garantis par le gouvernement du Canada, mais qui l'étaient grâce aux « Mohawk Trustees », qui détenaient le certificat de possession pour le prêteur jusqu'au remboursement du prêt. À l'heure actuelle, la majorité des prêts hypothécaires consentis à Kahnawake sont émis par la Caisse populaire de l'endroit.

Aujourd'hui : La Caisse populaire de Kahnawake est l'une des plus importantes au Québec, car le montant des dépôts qui y sont détenus dépasse les 100 millions de dollars. Elle a dépassé son rôle d'intermédiaire financier et offre une large gamme services et de produits financiers.

La Loi sur la gestion des terres des premières nations (prévoit) un processus qui fonctionne et en vertu duquel vous pouvez offrir des droits de tenure à bail commercial à long terme. Vous pouvez également consentir des tenures à bail de 99 ans de telle sorte que les membres puissent détenir en propriété privée leurs propres habitations, et c'est ce qui se fait à l'heure actuelle. [...] Les membres de la collectivité peuvent

aller à la banque et obtenir leur propre hypothèque et construire leur propre maison. Ce sera pour eux un actif, car ils pourront vendre leur bien sur le marché libre. La terre continuera d'appartenir à la réserve collectivement, étant donné qu'il y aura un bail de 99 ans. Ce n'est pas différent des parcs nationaux, à l'intérieur desquels l'on consent, je pense, des baux de 49 ans pour des chalets⁹⁶.

L'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* à un plus grand nombre de Premières nations et un financement suffisant à cet égard ont été des thèmes clés abordés par les témoins. Le chef Bear a dit au Comité que le montant fourni à sa collectivité aux termes de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* n'était pas suffisant « pour la gouvernance de toutes nos terres, la gestion de tous nos baux et la rémunération d'un chef des terres ». Il a recommandé une nouvelle formule de financement qui serait liée plus raisonnablement aux besoins en ressources et en personnel. D'autres témoins partagent cette opinion, estimant que le financement prévu par la LGTPN n'est pas suffisant pour assurer « un renforcement continu des capacités⁹⁷ ». À la lumière des témoignages qu'il a recueillis, le Comité formule donc les recommandations suivantes :

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations compétentes des Premières nations, établisse immédiatement un processus en vue d'étudier les conséquences négatives de la *Loi sur les Indiens* pour le développement économique à l'intérieur des réserves et d'élaborer dans les meilleurs délais des solutions pour lever les restrictions de cette loi qui limitent ou empêchent le développement dans les réserves;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres Premières nations touchées, prenne les mesures voulues pour étendre le champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* à d'autres Premières nations et qu'il veille à ce que les Premières nations signataires aux fins de l'application de la *Loi* bénéficient d'un financement adéquat;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations intéressées des Premières nations, élabore un système national d'enregistrement des terres des Premières nations.

Conclusion : la privatisation des terres des réserves est-elle une solution?

Nous devons nous battre sans relâche jusqu'à ce que tous les Indiens soient des citoyens autonomes des États-Unis.
Le sénateur Henry L. Dawes

⁹⁶ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Darcy Bear, chef, Première nation Whitecap Dakota.

⁹⁷ *Délibérations*, 8 juin 2005, Robert Louie, président, First Nations Land Advisory Board et chef de la Première nation de Westbank.

Des organisations comme la Fédération des contribuables canadiens et d'autres observateurs, tel M. Tom Flanagan, ont soutenu que c'était le régime des réserves lui-même qui limitait le potentiel de croissance économique et, à des moments divers, ils ont proposé des mesures plus radicales pour faire disparaître les injustices qui existent actuellement.

Le Centre for Aboriginal Policy Change, mis sur pied en 2002 et hébergé par la Fédération des contribuables canadiens, a réclamé à plusieurs reprises l'abolition de la *Loi sur les Indiens*, l'abolition de l'actuel réseau de réserves pour les Autochtones et l'affirmation des droits de propriété du particulier. Certes, le Comité reconnaît, comme il l'a déjà signalé, que des réformes s'imposent dans la *Loi sur les Indiens* et certains éléments du réseau de réserves, mais il rejette ces propositions.

Convaincu que le système de « Native American Reservations » condamnait les Indiens à la pauvreté et à la dépendance, le gouvernement américain a adopté le *General Allotment Act* de 1887 (*Dawes Act*)⁹⁸. Les suites du *Dawes Act* et la privatisation des terres indiennes qui est venue ensuite ont été selon la plupart des observateurs un drame pour de nombreux Américains autochtones. La politique d'attribution des terres n'a pas permis d'atteindre son objectif clairement énoncé, soit l'autarcie des Américains autochtones, et elle les a également laissés appauvris et détruits culturellement :

Même ceux qui ont lancé les avertissements les plus sévères n'ont pu prédire à quel point les conséquences du *Dawes Act* seraient catastrophiques pour la plupart des Américains autochtones. Loin d'en faire des agriculteurs autonomes, il a détruit les principales assises de leur culture : la propriété collective. La plupart ont perdu non seulement leur identité, mais aussi leurs moyens de subsistance, car ils n'ont pu faire la transition vers une exploitation agricole individuelle et autarcique. Le gouvernement ne leur avait pas donné ce dont ils avaient besoin, comme la formation, le matériel, les semences, les outils ou les charrues. En outre, des entreprises sont intervenues rapidement pour s'emparer du maximum de terres. À cause du *Dawes Act*, les Américains autochtones avaient perdu, dès 1900, près de la moitié de leurs terres, ne conservant que 78 millions d'acres sur 140 millions. Certains d'entre eux, comme les Hopi et les Cherokee, se sont élevés contre le gouvernement, refusant de participer au plan de répartition. En 1921, *plus de la moitié des membres des tribus visées par le Dawes Act n'avaient plus de terres et étaient détruits sur le plan économique*⁹⁹. [c'est nous qui soulignons]

Le Comité estime non seulement qu'il ne faut pas faire abstraction des leçons de l'histoire, mais aussi qu'adopter des mesures semblables au Canada, à l'encontre de la volonté de toutes les collectivités et de tous les membres des Premières nations, serait s'exposer à des difficultés dramatiques. La thèse que les témoins et d'autres observateurs ont exposée au Comité, c'est que les économies des Premières nations, à quelques exceptions notables près, ont un rendement inférieur parce que les forces du marché ne peuvent pas jouer

⁹⁸ General Allotment Act de 1887 (Dawes Act), ch. 119, Laws 1887, 24 Stat. 388, 25 U.S.C.

⁹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Dawes_Act#Polemics.

correctement dans les terres indiennes¹⁰⁰. Par ailleurs, comme le Comité l'a déjà soutenu, le Canada a manqué à de nombreuses obligations que la loi lui impose envers les Premières nations et ne leur a pas rendu des terres et des ressources dont elles pourraient tirer de la richesse, ces terres et ces ressources qui sont le fondement de la richesse du Canada¹⁰¹.

À n'en pas douter, plus d'une collectivité des Premières nations a de nombreux obstacles économiques à surmonter. Certaines collectivités, peut-être à cause de la faible taille de leur réserve ou d'une situation défavorable, pourraient ne jamais se donner une richesse comparable à celle des autres Canadiens. Le Comité a néanmoins constaté qu'il est possible de prendre des mesures, dont certaines existent déjà, qui permettront aux Premières nations de créer dans leurs territoires des conditions de marché plus favorables. Les collectivités qui ont agi en ce sens sont parvenues à un niveau de prospérité que des collectivités non autochtones peuvent leur envier. Et elles l'ont fait malgré d'énormes difficultés.

Il faut se rappeler les mots fatidiques du sénateur Henry Teller, au cours du débat sur ce qu'on a fini par appeler le *Dawes Act* : « Vous feriez aussi bien de donner au projet de loi le titre suivant : Projet de loi visant à spolier les Indiens de leurs terres et à en faire des vagabonds errant sur toute la face de la terre. » Le Comité estime qu'il existe des solutions meilleures que celles proposées par la Fédération des contribuables canadiens. Le Comité n'a donné qu'un aperçu de ces solutions. Il faut maintenant les appuyer.

¹⁰⁰ Fiscal Realities, p. 8.

¹⁰¹ Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, cinquième rapport, *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*, décembre 2006. On peut consulter ce rapport en ligne à l'adresse <http://www.parl.gc.ca/39/1/paribus/commbus/senate/Com-f/abor-f/rep05dec06pdf-f.htm>.

« Il ne sera pas facile de transformer les économies autochtones pour qu'elles passent de la dépendance à l'autosuffisance. Pour la plupart des nations, l'élan viendra principalement de l'accès à une juste part des terres et des ressources. »

Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones de 1996

Changer la structure d'opportunité : L'importance des terres et des ressources

Il ne fait aucun doute que l'aliénation des terres et des ressources a contribué de façon importante à la marginalisation économique des peuples autochtones au Canada. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* de 1996 demandait une redistribution majeure des terres et des ressources qui permettrait aux Autochtones de rebâtir leurs nations et d'assurer un niveau d'autonomie économique. L'Assemblée des Premières nations a mentionné que du point de vue économique des Premières nations, l'accès fondamental aux terres et aux ressources naturelles représente l'un des enjeux les plus critiques auxquels font face les Premières nations. Audrey Poitras du Ralliement national des Métis a mentionné au Comité que :

Cette absence de terres et de ressources continue à représenter le plus grand obstacle à l'atteinte de l'autosuffisance dans nos collectivités¹⁰².

Les témoins ont bien insisté sur le fait qu'un accès accru aux terres et aux ressources est essentiel au bien-être économique et à la prospérité de leurs collectivités. Témoignant devant le Comité, le professeur Fred Wein de l'Université Dalhousie a fait valoir que c'est par l'élargissement de l'assise territoriale et l'amélioration de l'accès aux ressources qu'il sera possible de s'attaquer aux causes structurelles de la pauvreté. Il affirme que c'est uniquement de cette façon que nous pourrons *changer la structure d'opportunité* des peuples autochtones :

L'un des thèmes sur lesquels a insisté la commission royale et, peut-être, le point capital lorsqu'il s'agit du développement économique, c'était d'essayer de changer la structure d'opportunité des collectivités. En d'autres mots, il ne faut pas se contenter d'ajouter simplement un nouveau programme de formation de la main-d'œuvre ou un programme de prêts à la petite entreprise ou quelque chose du genre, mais il faut essayer de faire quelque chose à propos du fait que de nombreuses collectivités sont très pauvres¹⁰³.

Le professeur Wien a également laissé entendre que lorsque la structure d'opportunité d'une collectivité particulière change – que ce soit par l'entremise d'un règlement en matière de revendications territoriales ou d'une décision du tribunal confirmant l'accès accru aux ressources – les retombées et possibilités économiques d'une telle collectivité sont susceptibles d'augmenter en conséquence. Le Comité a entendu les témoignages de collectivités ayant conclu des ententes relatives à leurs revendications territoriales pour

¹⁰² *Délibérations*, 15 juin 2005, Audrey Poitras, Ralliement national des Métis.

¹⁰³ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

appuyer cette thèse. Lors de notre mission d'étude dans les Territoires du Nord-Ouest, nous avons rencontré plusieurs groupes qui ont réglé leurs revendications territoriales, y compris le peuple inuvialuit et le peuple tlicho. Le peuple tlicho, dont l'accord en matière de revendications territoriales globales et d'autonomie gouvernementale est entré en vigueur en août 2005, nous a dit être très confiant d'améliorer sa situation économique par suite de l'accord.

La recherche laisse entendre que les collectivités dont l'accès aux terres et aux ressources ainsi que la compétence sur ces terres et ces ressources ont été négociés avec succès profitent de retombées économiques plus importantes que les collectivités qui n'ont pas conclu d'accords sur les revendications territoriales. Les transferts de terres et de fonds aux Autochtones obtenus dans le cadre d'ententes conclues représenteront d'importants facteurs de croissance économiques à l'avenir. Témoignant devant le Comité, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires représentant l'Assemblée des chefs du Manitoba, nous a dit que :

[C'est] un élément essentiel, puisque de nombreux membres des Premières nations attendent d'avoir accès à des terres auxquelles ils peuvent accéder dans le cadre de ses ententes à des fins économiques. En région urbaine, c'est certain, nous croyons que cela offre de très grandes possibilités sur le plan économique. Le principal problème est que les Premières nations ont été mises à l'écart, pour ainsi dire, si l'on envisage les endroits où les réserves se trouvent, pour laisser d'autres personnes exploiter les ressources de ces terres et bâtir l'économie. En reprenant certaines des terres, les Premières nations espèrent accéder à des terres qui ne sont pas trop éloignées, qui ont une valeur économique et qui peuvent créer une richesse dont les Premières nations ont grandement besoin¹⁰⁴.

¹⁰⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

En mai 1977, le Comité d'étude des droits des Autochtones (CEDA) a soumis une revendication territoriale globale et formelle au nom d'environ 4 500 Inuvialuits résidant dans six collectivités de la région ouest de l'Arctique situées autour de l'embouchure du fleuve MacKenzie. Les négociations entre les Inuvialuits et le gouvernement fédéral ont abouti à la Convention définitive des Inuvialuits signée en mai 1984. En vertu des dispositions de l'entente, les Inuvialuits se voyaient octroyer une superficie de quelque 91 000 km² de terres. Ils obtenaient aussi une indemnisation de 45 millions de dollars qui leur serait versée sur 13 ans (1984 à 1997), des droits d'exploitation des ressources fauniques et de gestion de la faune, un Fonds de développement social de 7,5 millions de dollars et un fonds de développement économique de 10 millions de dollars. En 1984, la Inuvialuit Regional Corporation (IFAC) « a été établie pour recevoir les terres et les indemnités financières au nom des Inuvialuits ». La société a obtenu « la responsabilité générale de gérer les affaires du règlement afin d'atteindre les objectifs au sein de la IFAC ». D'après l'introduction contenue dans le Rapport annuel de 1997 du Inuvialuit Corporate Group, « ces objectifs sont de préserver la culture, l'identité et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution; de permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et de protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique ». Les Inuvialuits y parviennent-ils?

Réunies, les sociétés du Inuvialuit Corporate Group ont apporté une contribution considérable aux Inuvialuits en 2002 et dans les années précédentes. Forte de ses droits fonciers et des fonds de 62,5 millions de dollars reçus en espèces entre 1984 et 1997 dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales, le ICG a terminé l'année 2002 avec un actif total de 351 millions de dollars, comparativement à 349 millions de dollars à la fin de 2001. Le passif est demeuré pratiquement le même à 83,5 millions de dollars. Par conséquent, l'avoir des bénéficiaires a augmenté, passant de 265,6 millions de dollars à 267,5 millions de dollars. Le ICG (y compris ses filiales) a réalisé un profit net combiné avant impôt de 7,67 millions de dollars en 2002, comparativement à un profit net combiné avant impôt de 2,5 millions de dollars en 2001. Les impôts de 2002 étaient de 4 millions de dollars et le profit après impôt de 3,67 millions de dollars. En 2002, les bénéfices ont été gagnés grâce à des recettes de 204 millions de dollars. En 2001, les recettes s'établissaient à 184 millions de dollars.

En réalisant ses profits en 2002, le ICG a versé près de 15,1 millions de dollars aux Inuvialuits, aux groupes et aux collectivités inuvialuits, dont au moins 5 millions de dollars ont été versés à des particuliers et à des collectivités à des fins non commerciales (c.-à-d. sociales). Il s'agit d'une augmentation considérable par rapport aux sommes déjà imposantes versées de 14,7 millions de dollars en 2001 et de 11,6 millions de dollars en 2000. Dans le cas des Inuvialuits, un règlement équitable en matière de revendications territoriales a fourni les capitaux nécessaires pour l'entrepreneuriat et le développement des entreprises, et a contribué à la reconstruction de la « nation » inuvialuit en préservant la culture, l'identité et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution.

Contribution du Inuvialuit Corporate Group aux collectivités et aux particuliers

| | 2002 | 2001 | 2000 |
|------------------------------------|------------|------------|------------|
| Salaires et traitements (\$) | 10 925 783 | 9 513 631 | 9 000 000 |
| Honoraires (\$) | 627 783 | 556 676 | 577 000 |
| Aide financière aux étudiants (\$) | 307 858 | 282 794 | 197 000 |
| Paiements aux aînés (\$) | 456 500 | 454 000 | 368 000 |
| Dividendes aux bénéficiaires (\$) | 1 312 800 | 2 702 007 | 568 000 |
| Sociétés communautaires (\$) | 672 534 | 750 000 | 390 000 |
| Autres paiements (\$) | 796 438 | 378 348 | 500 000 |
| | | | |
| Total (\$) | 15 099 696 | 14 637 456 | 11 600 000 |

Source : Journal of World Business, volume 41, numéro 1, février 2006.

Les règlements des revendications territoriales profitent non seulement aux Canadiens autochtones, mais à l'économie canadienne en général. Une étude menée par la société Grant Thornton Management Consultants a estimé qu'en Colombie-Britannique seulement, les retombées économiques découlant du règlement des revendications territoriales vont de 7 milliards à 11,6 milliards de dollars¹⁰⁵. Inversement, la nature prolongée des négociations afférentes aux revendications territoriales - qui peuvent souvent s'échelonner sur une période pouvant aller jusqu'à vingt ans - a des répercussions importantes sur le développement des ressources et les investissements dans les secteurs où le titre ancestral n'est pas encore reconnu. En 1990, une étude réalisée par la société Price Waterhouse a calculé que les traités non réglés entraînaient une perte d'investissements estimée à un milliard de dollars en Colombie-Britannique, ainsi que la perte de 1 500 emplois par année dans les secteurs minier et forestier de cette province. Les retards importants dans la mise en œuvre du projet de gazoduc de 7 milliards de dollars dans la vallée du Mackenzie découlant des revendications territoriales non réglées des Premières nations Deh Cho sont un autre exemple notable des répercussions entraînées par l'absence d'un accord sur les revendications territoriales.

Témoignant devant le Comité, la vérificatrice générale du Canada a mentionné comment les retards liés au règlement des revendications territoriales nuisent à la croissance économique :

Sans entente sur l'utilisation des terres, l'incertitude peut s'installer et ralentir le développement¹⁰⁶.

Malgré les retombées économiques résultant du règlement des revendications territoriales de façon opportune, plusieurs témoins ont parlé avec ferveur de la façon dont la négligence du gouvernement à reconnaître les droits des peuples autochtones continue à limiter leur accès aux terres et aux ressources. Le grand chef adjoint Terry Waboose de la Nation nishnawbe-aski a fait remarquer que :

L'accès à nos ressources et le contrôle que nous exerçons sur elles demeurent limités. Les gouvernements continuent d'ignorer nos droits constitutionnels ainsi que l'opinion de la Cour suprême du Canada, selon laquelle ces droits devraient être reconnus et respectés lorsqu'il est question de nos terres et de nos vies¹⁰⁷.

D'autres témoins ont vivement critiqué la mise en œuvre des revendications territoriales actuelles par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En 2003, le rapport de la vérificatrice générale concernant le *Transfert des responsabilités à la population du Nord* a aussi conclu que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien « s'attarde à exécuter à la lettre les plans de mise en œuvre des ententes, mais il fait fi de l'esprit des ententes. Les fonctionnaires croient peut-être qu'ils ont honoré leurs obligations, mais en

¹⁰⁵ Grant Thornton Management Consultants, *Financial and Economic Analysis of Treaty Settlements in British Columbia*, 1999.

¹⁰⁶ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

¹⁰⁷ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint, Nation nishnawbe-aski.

réalité ils n'ont pas essayé de respecter l'intention véritable des ententes sur les revendications territoriales »¹⁰⁸.

En novembre 2003, les dirigeants autochtones, les organismes et les gouvernements qui avaient conclu des accords sur les revendications territoriales se sont réunis à Ottawa pour demander avec instance au gouvernement d'élaborer une nouvelle politique de mise en œuvre des revendications territoriales. Plusieurs des témoins qui ont comparu devant le Comité ont proposé que le gouvernement du Canada prenne des mesures pour mettre en œuvre les éléments clés d'une nouvelle politique, y compris les suivants :

- la reconnaissance que la Couronne du chef du Canada, et non le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est partie aux ententes sur le territoire et l'autonomie gouvernementale;
- l'engagement du gouvernement fédéral à atteindre les grands objectifs des accords sur les revendications territoriales, plutôt qu'à s'acquitter simplement des obligations définies de manière restrictive;
- la mise en œuvre est confiée à des hauts fonctionnaires désignés du gouvernement fédéral représentant l'ensemble du gouvernement canadien;
- la création d'un organisme indépendant de vérification et d'examen pour la mise en œuvre, distinct du MAINC.

En plus d'assurer la compétence sur des ressources et des territoires précis, les accords sur les revendications territoriales comprennent habituellement un éventail de dispositions en matière de développement économique, comme des ententes de partage des recettes de l'exploitation des ressources et des ententes sur les répercussions et les avantages. Nunavut Tunngavik a discuté des retombées économiques découlant de telles ententes pour leurs collectivités :

Des ententes sur les répercussions et les avantages sont prévues dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et peuvent créer de l'emploi dans les collectivités et des avantages commerciaux découlant de l'exploitation minière. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit également le versement de redevances à la Fiducie du Nunavut... l'accord sur les revendications territoriales stipule que la moitié des deux premiers millions de dollars en redevance à la Couronne doivent être versés à Fiducie du Nunavut. Au-delà de ce montant, 5 p. 100 seront versés¹⁰⁹.

Des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont aussi fait des commentaires sur les avantages en matière de création d'emplois et de développement des affaires rattachés aux accords sur les revendications territoriales :

Les ententes sur les répercussions et les avantages et les accords socioéconomiques connexes sont les deux principaux facteurs de

¹⁰⁸ Vérificatrice générale du Canada, *Affaires indiennes et du Nord Canada – Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord*, chapitre 8, 2003. Ce rapport est disponible en ligne à : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031108cf.html>.

¹⁰⁹ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc.

l'accroissement des opportunités d'emploi et d'affaires des Autochtones, particulièrement dans le secteur minier¹¹⁰.

Des témoins ont aussi fait ressortir l'importance des accords en matière de partage des recettes de l'exploitation des ressources. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* a indiqué que de tels accords sont essentiels pour assurer un accès accru aux ressources requises pour redresser les conditions d'exclusion, de pauvreté et de chômage. Dans son témoignage devant le Comité, le Grand conseil des Cris a mentionné que la Paix des Braves ou l'Entente concernant une nouvelle relation conclue avec le gouvernement du Québec en 2002 contribue jusqu'à un certain point à traiter de cet enjeu important et comprend des dispositions visant le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources dans trois secteurs, soit l'électricité, les mines et les forêts.

Les ententes qui comprennent des accords en matière de partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources, comme celle qui a été conclue entre le Grand Conseil des Cris et le gouvernement du Québec, sont toutefois loin d'être monnaie courante. La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan nous a dit qu'elle n'a aucun moyen valable de partager les recettes du développement qui se produit dans ses territoires traditionnels (à l'extérieur des limites des réserves) :

Nombre d'entre elles souffrent encore d'un accès extrêmement limité aux ressources. Il n'existe aucun mécanisme pour conclure des accords formels permettant de transférer des avantages aux Premières nations en vue de conduire des activités de développement économique sur les territoires traditionnels¹¹¹.

Le fait de ne pas profiter des activités de développement des ressources dans leurs territoires traditionnels était une source de préoccupation importante pour de nombreux témoins. Le Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin (MKO) a proposé que le gouvernement fédéral adopte des dispositions législatives pour exiger des ententes de partage des recettes concernant les projets de développement de ressources qui doivent être approuvés par le gouvernement fédéral. Les projets hydroélectriques ou de pipelines en sont des exemples :

De même, nous invitons vivement le comité à proposer des dispositions législatives pour s'assurer que le Canada fait du partage des recettes, du partage des revenus et de l'accès aux ressources un élément obligatoire des politiques gouvernementales et une condition légale de l'attribution par les autorités fédérales d'approbations ou de permis pour les projets de production d'électricité, d'exploitation des richesses en eau ou autres richesses naturelles, là où l'approbation des autorités canadiennes est requise – par exemple, l'aménagement de centrales hydroélectriques doit être approuvé à la fois par Pêches et Océans Canada, et Transports Canada – et dans tout autre cas où doit s'exercer le pouvoir fédéral¹¹².

¹¹⁰ *Délibérations*, 14 juin 2005, Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord.

¹¹¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Bob Kayseas, conseiller, Fédération des réserves indiennes de la Saskatchewan.

¹¹² *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin.

À cet égard, le Comité souligne qu'en novembre 2004, la Cour suprême du Canada a jugé que la Couronne - fédérale et provinciale - a l'obligation de consulter les peuples autochtones et, le cas échéant, de *tenir compte* de leurs intérêts lorsqu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur les droits autochtones et le titre ancestral. Ce qui est plus important, les décisions de la Cour s'appliquent aux situations où les droits des peuples autochtones et le titre ancestral demeurent non prouvés, mais pour lesquelles la revendication est crédible. Dans ce contexte, le Comité juge que la proposition mise de l'avant par le MKO est particulièrement pertinente et mérite d'être examinée plus en détail. De plus, de telles mesures devraient aider à établir un processus de réconciliation. Sur ce point précis, la Cour suprême du Canada s'est exprimée ainsi :

La jurisprudence de la Cour étaye le point de vue selon lequel l'obligation de consulter et d'accommoder fait partie intégrante du processus de *négociation honorable et de conciliation qui débute au moment de l'affirmation de la souveraineté et se poursuit au-delà du règlement formel des revendications*¹¹³.

Le Comité pense qu'il est essentiel de donner suite aux obligations de consultation et d'accommodelement du gouvernement fédéral, notamment les activités de développement dans les territoires traditionnels des peuples autochtones, et formule donc la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes et les collectivités autochtones, élabore et mette en œuvre un cadre national de consultation et d'accommodelement pour les Autochtones compatible avec les décisions rendues par la Cour suprême du Canada et que ce cadre comporte des étapes visant à s'assurer que des ententes en matière de partage des recettes de l'exploitation des ressources sont négociées avec les groupes autochtones concernés dans les cas où des approbations fédérales sont sollicitées pour des projets de développement des ressources.

Capacité de gérer les terres et les ressources

La marginalisation continue des peuples et des collectivités autochtones sur les plans social et économique donne à penser que les approches actuelles pour faire face à ces questions n'ont pas porté fruit. Il ne fait aucun doute que l'accès aux terres et aux ressources est essentiel pour réduire ces inégalités. Les changements récents entraînent des occasions importantes à cet égard, y compris les suivantes :

- Les décisions de la Cour suprême du Canada reconnaissant les droits des peuples autochtones sur les ressources naturelles dans leurs territoires traditionnels;
- La création de comités de cogestion des ressources par le biais d'accords sur les revendications territoriales;
- Le transfert des terres et des ressources par l'entremise de processus modernes de conclusion de traités et de droits fonciers issus des terres.

¹¹³ *Haida Nation c. British Columbia* (Minister of Forests), [2004] 3 S.C.R., 18 novembre 2004, paragraphe 32.

Le Comité craint toutefois que l'accès aux terres et aux ressources sans la capacité technique et scientifique requise pour gérer et développer ces ressources entraînera des résultats économiques réduits. Nous sommes d'accord avec le professeur Jon Altman, directeur du Centre de recherche sur les politiques économiques aborigènes, quand il dit que :

[L]a propriété des ressources comme les réserves de pétrole et de gaz n'a de valeur que s'il est possible de négocier leur exploitation ou d'en assurer soi-même l'exploitation. Or, de façon générale, les peuples indigènes, tant au Canada qu'en Australie, ne sont pas en mesure d'exploiter ces ressources¹¹⁴.

Sur le sujet du développement des capacités, Lucy Pelletier, présidente du Saskatchewan Indian Equity Foundation Board, fait remarquer que :

En vertu des droits fonciers issus des traités, les communautés des Premières nations seront les plus grands propriétaires terriens de la région. C'est tout un défi, étant donné que les fiduciaires ont été établis en fonction du cadre des DFIT; du coup, les chefs et conseils de bande de certaines Premières nations ont des lacunes dans les domaines de la gouvernance et des connaissances institutionnelles. Ce problème pourrait probablement être résolu en enseignant aux chefs et aux conseils la gouvernance d'entreprise, et pas seulement les principes comptables.¹¹⁵

Dans la même veine, le First Nations Land Advisory Board a mentionné ceci au Comité :

Il faudrait que nous ayons un institut de formation qui se consacre à l'élaboration de la capacité. S'il existait un pareil institut à la disposition de toutes les Premières nations, les collectivités comprendraient le processus et l'avenir qui les attend et elles auraient les outils voulus pour gérer leurs terres et leurs ressources. C'est une des pièces manquantes du puzzle.¹¹⁶

En traitant de la question liée à la création de conseils de gestion des ressources par l'entremise d'accords sur les revendications territoriales dans le Nord, la vérificatrice générale a souligné que le gouvernement doit chercher à « perfectionner les compétences liées aux normes de qualité, aux obligations et aux règlements qui amélioreraient la responsabilisation du conseil ».

Dans la prochaine partie du rapport qui porte sur le développement institutionnel, nous faisons valoir qu'il y a peu de programmes fédéraux en place pour soutenir la capacité de gestion des terres et des ressources des peuples et des collectivités autochtones. Le Comité

¹¹⁴ *Délibérations*, 8 décembre 2004, Jon Altman, professeur et directeur du Centre de recherche sur les politiques économiques aborigènes, Université d'Australie.

¹¹⁵ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lucy Pelletier, présidente de la Saskatchewan Indian Equity Foundation Inc.

¹¹⁶ *Délibérations*, 8 juin 2005, Robert Louie, président, First Nations Land Advisory Board, et chef de la Première nation Westbank.

est convaincu que, s'il est essentiel, un accès accru aux terres et aux ressources n'est pas une condition suffisante pour assurer le développement économique dans le contexte économique actuel. La capacité de mettre à contribution ces ressources est tout aussi importante. Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada élabore des programmes ciblés pour appuyer la capacité de gestion des terres et des ressources naturelles des collectivités autochtones, y compris la création éventuelle d'un organisme autochtone de gestion des terres et des ressources.

Conclusion

Les peuples autochtones croient qu'il est essentiel de reconnaître leurs droits aux terres et aux ressources pour mettre un terme à la dépendance et atteindre une certaine autosuffisance économique. Les terres et les ressources constituent les assises sur lesquelles les peuples autochtones peuvent reconstruire leur économie et renforcer leurs collectivités. En contrepartie, les gouvernements reconnaissent que les revendications territoriales non réglées et l'incertitude liée aux terres et aux ressources qui s'ensuit ont un coût économique direct, non seulement pour les peuples autochtones, mais pour les Canadiens en général.

Je veux que nos peuples puissent être en mesure de créer leurs propres institutions et de bâtir leur propre économie pour que nous n'ayons pas à nous adresser chapeau bas à quiconque.

C.T.(Manny) Jules
Porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations

Les institutions ne sont pas seulement des édifices en briques et en mortier. Elles incarnent les décisions prises et établies par une société. Les institutions, comme l'ont souligné les auteurs du Projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains, ont de l'importance. Des institutions stables et efficaces fournissent les éléments essentiels nécessaires au développement économique et aux entreprises individuelles : la prévisibilité, les pratiques habituelles, les normes comportementales éthiques, les ressources intellectuelles et financières, et surtout, la confiance.

Le terme institution est appliqué couramment aux coutumes et modes de comportement importants pour une société, ainsi qu'aux organisations du gouvernement et de la fonction publique. Il y a les institutions officielles (par ex. sociétés d'investissement ou de prêt, cadres législatif et réglementaire) et les institutions sans caractère officiel (us et coutumes). Elles peuvent avoir pour fonction de modeler le comportement économique et social (par ex. le mariage). Nous analyserons ici le rôle que jouent les institutions – sur le plan des finances, de la gouvernance et du développement des ressources – dans la structuration des interactions économiques et la réduction des coûts des entreprises.

Lors de sa comparution devant le Comité, la vérificatrice générale du Canada nous a dit que :

Il est plus facile de faire face au développement économique une fois que les institutions sont en place. On dispose ainsi de mécanismes pour le règlement des différends, l'articulation des relations et les négociations avec les autres parties, parce que les institutions sont le gage de certitude dont les deux parties ont justement besoin pour définir la manière dont elles entendent travailler ensemble¹¹⁷.

Les Canadiens tiennent parfois pour acquis un bon nombre de leurs institutions qui sont pourtant les fondements sur lesquels reposent leurs démocratie et économie libérales. Et, bien qu'ils puissent se plaindre de celles-ci, parfois énergiquement, ils leur font généralement confiance. Dans le préambule de la *Loi sur la Banque du Canada* édictée en 1934, les Canadiens ont convenu de créer une banque centrale pour « réglementer le crédit et la monnaie dans l'intérêt de la vie économique de la nation » et pour « favoriser la prospérité économique et financière du Canada»¹¹⁸. C'est le marché qu'ont conclu les citoyens et l'une des raisons de la mise sur pied des institutions, soit *de favoriser la prospérité économique et financière de ses citoyens*. Comme les Autochtones ont été largement exclus de ce marché, les effets en sont apparents dans leur économie.

¹¹⁷ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

¹¹⁸ *Loi sur la Banque du Canada* (S.R., 1985, c. B-2).

Depuis la Confédération, les institutions destinées à la population en général, notamment les institutions financières, ont été traditionnellement inaccessibles aux Autochtones et continuent de l'être. Cela s'explique en partie par le fait que les institutions destinées à la population en général ne sont pas conçues en tenant compte des collectivités autochtones. En voici un excellent exemple : des témoins nous ont mentionné que le développement économique, particulièrement dans les réserves des Premières nations, est freiné par l'impossibilité d'engager les terres de réserve indiennes comme nantissement d'un emprunt. N'ayant aucun capital propre dans leurs maisons ou leurs terres, la capacité de se procurer des capitaux et d'accroître la valeur économique des terres des Premières nations est gravement minée.

La difficulté à laquelle sont confrontées les entreprises privées qui veulent obtenir un financement par des prêts auprès des sources bancaires traditionnelles a été soulignée par plusieurs témoins. M. Jack Blacksmith, de l'Administration régionale crie, a mentionné ceci au Comité :

Bien des entreprises se battent pour obtenir le financement nécessaire auprès des banques. Les banques ne sont pas très ouvertes à notre égard parce qu'elles ne feront rien avant que l'argent qu'elles nous prêtent soit pleinement garanti¹¹⁹.

D'autres ont fait la remarque suivante :

Toutes [les banques] ont des départements autochtones et toutes veulent faire des affaires avec des entreprises autochtones, mais elles veulent le faire sur la base des modèles qu'elles ont créé pour le monde des blancs et qui ne sont pas réellement adaptés à nos besoins¹²⁰.

Le Comité estime que la mise sur pied de nouvelles institutions ciblées dans le marché – en vue de créer des structures stables articulées autour de rapports économiques et de combler les écarts dans l'infrastructure économique entraînés par les institutions destinées à la population en général – est indispensable pour favoriser la « prospérité économique et financière » des Canadiens autochtones. Plusieurs témoins, y compris la vérificatrice générale du Canada, nous ont dit que le renforcement des arrangements institutionnels (structures organisationnelles, règles, pratiques et procédures) dans les collectivités autochtones est essentiel pour assurer leur développement économique durable. Lors de son témoignage, Guy Lonechild, chef intérimaire de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, a observé que :

Le développement institutionnel est primordial et déterminera la prospérité économique d'ensemble et celle des Premières nations en particulier, et va se répercuter sur les conditions de vie tant dans les réserves qu'en dehors¹²¹.

¹¹⁹ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Co.

¹²⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Matthew Sherry, conseiller en développement économique, Conseil tribal de Saskatoon.

¹²¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

Au dire du professeur Fred Wein de l'Université Dalhousie, essayer de faire du développement économique sans avoir une base institutionnelle appropriée fait preuve d'un manque de prévoyance :

Pour réussir le développement économique, vous devez aller au-delà des limites étroites des considérations économiques, par exemple s'il y a suffisamment de capital disponible ou s'il y a suffisamment d'appuis pour les petites entreprises, et ainsi de suite. Vous devez tenir compte de la question plus large du développement institutionnel¹²².

Ce point a été réitéré par plusieurs témoins, y compris Manny Jules, qui a mentionné ceci au Comité :

Il y a au moins 200 collectivités qui bénéficient d'une position concurrentielle avantageuse, et ce, grâce à leur emplacement et aux ressources ou à la main-d'œuvre qu'elles possèdent. Toutefois, elles n'ont pas accès aux institutions du marché que les autres Canadiens tiennent pour acquis¹²³. [C'est nous qui soulignons]

Le Comité est d'accord avec la Fédération des Métis du Manitoba et d'autres témoins lorsqu'ils affirment qu'un des rôles importants des décideurs est de se pencher sur ces écarts institutionnels et d'aider à « créer les conditions qui sont propices au développement économique¹²⁴ ». À ce jour toutefois, les efforts de soutien et d'innovation du gouvernement ont été lents et réactifs en ce qui a trait à l'établissement d'arrangements institutionnels pour les Autochtones. Dans son témoignage devant le Comité, la vérificatrice générale a signalé que son bureau avait déjà étudié la nature du développement économique des Autochtones et avait déterminé que « l'aide fédérale au développement institutionnel n'était pas encore suffisante pour aider les Premières nations à surmonter des obstacles et à prendre en main leur développement économique¹²⁵ ».

De fait, les développements récents liés au renforcement des institutions, comme la *Loi sur la gestion financière et statistique des Premières nations*, la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* sont l'aboutissement des efforts entrepris par les Autochtones eux-mêmes. Ces réalisations importantes sont des mesures prises par les Autochtones pour créer de nouveaux arrangements institutionnels afin de s'attaquer aux causes structurelles des déficiences du marché sur leurs terres, notamment l'incertitude entourant le régime foncier, le pouvoir de décision restreint, la facilitation des investissements et l'absence de politiques et de procédures claires et de régimes de réglementation efficaces.

Les mesures législatives précitées complètent le réseau d'institutions de développement économique et d'institutions financières que les Autochtones ont réussi à mettre sur pied

¹²² *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

¹²³ *Délibérations*, 24 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations.

¹²⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Jack Park, président du développement économique, Fédération des Métis du Manitoba.

¹²⁵ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

après beaucoup d'efforts. Les sociétés de développement jouent un rôle essentiel dans le renforcement des économies autochtones en déterminant les possibilités économiques locales et en les développant, de même qu'en fournissant des services commerciaux, financiers et d'investissement à leurs membres. Les Sociétés de financement des Autochtones jouent également un rôle crucial en s'attaquant au manque de crédit pour financer le développement des entreprises autochtones. Elles rétablissent ainsi un équilibre indispensable.

À l'heure actuelle, le Canada compte environ 50 institutions du genre. Les Sociétés de financement des Autochtones ont souvent pour fonction de fournir des prêts de dernier recours. Selon le professeur Wein, « si une personne ne peut pas obtenir un prêt d'une banque qui la considère comme présentant un risque élevé ou parce qu'elle demande un prêt trop peu important, elle ira à la Société de financement autochtone¹²⁶ ».

Le Comité constate le rôle déterminant que ces institutions ont joué en réussissant à créer des entreprises rentables et à améliorer l'avenir économique des collectivités autochtones. Il s'agit sans contredit d'expériences réussies remarquables. Nous sommes d'accord avec les propos de la vérificatrice générale quand elle dit que pour assurer le développement institutionnel, « le gouvernement doit travailler en arrière-plan, c'est-à-dire qu'il lui faut aider les collectivités autochtones à mettre sur pied des institutions et à les développer de manière durable¹²⁷ ». Ces réussites ont cependant été obtenues en dépit d'un soutien gouvernemental insuffisant.

De nombreuses Sociétés de financement des Autochtones sont désavantagées sur les plans financier et opérationnel par rapport à des institutions non autochtones comparables. Mme Lucy Pelletier du Saskatchewan Indian Equity Foundation Board nous a mentionné qu'en tant qu'institutions financières autochtones, « le capital et les subventions d'exploitation nous font défaut¹²⁸ » comparativement à ce dont bénéficient les autres institutions financières canadiennes. Mme Crystal Laborero de la Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation a souligné que le manque de fonds de fonctionnement contribue à leurs taux d'intérêt élevés¹²⁹. Le professeur Wein a mentionné au Comité que « ces sociétés ont beaucoup de mal à survivre d'une année à l'autre, car, et cela se comprend, leur taux de perte sur prêts est plus élevé que celui des banques. Pourtant, elles ne reçoivent aucune aide financière pour payer leur personnel de base. Autrement dit, elles doivent subsister à partir des prêts qu'elles font et des intérêts qu'elles reçoivent. C'est une situation d'où elles ne peuvent pas sortir gagnantes¹³⁰. »

Le comité convient avec les témoins qu'il faut établir un arrangement plus équitable pour appuyer les activités courantes des institutions financières autochtones, particulièrement les sociétés de financement des Autochtones. D'après les témoignages présentés devant le Comité concernant la difficulté d'avoir accès à des capitaux par l'entremise du système bancaire traditionnel et afin d'améliorer la qualité générale des programmes de prêt par

¹²⁶ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

¹²⁷ *Délibérations*, 4 mai 2005, Sheila Fraser, vérificatrice générale, Bureau du vérificateur général du Canada.

¹²⁸ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lucy Pelletier, présidente, Saskatchewan Indian Equity Foundation Board.

¹²⁹ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Crystal Laborero de la Tribal Wi-Chi-Way-Win Capital Corporation.

¹³⁰ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

l'entremise des institutions financières autochtones, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, prenne des mesures immédiates pour remédier au manque de subventions d'exploitation offertes actuellement aux Sociétés de financement des Autochtones.

Un soutien institutionnel sectoriel, notamment dans le secteur des ressources naturelles, devrait également être prévu. Plusieurs témoins ont souligné l'importance de l'économie axée sur les ressources naturelles pour assurer la prospérité économique de la majorité des Autochtones. Ils ont parlé de la nécessité de renforcer les capacités dans ce domaine afin de gérer ces ressources plus efficacement et de tirer parti des occasions de mise en valeur des ressources dans leurs territoires traditionnels.

Dans son témoignage devant le Comité, M. Harry Bombay, directeur de l'Association nationale de foresterie autochtone, a indiqué que les Autochtones qui travaillent dans le secteur forestier occupent principalement des postes peu rémunérés et exigeant moins de compétences comme la plantation d'arbres, l'exploitation forestière et la lutte contre les incendies. Il laisse entendre que les entreprises autochtones participent beaucoup moins aux activités forestières plus lucratives comme la transformation, la mercatique d'aval, la promotion et la distribution des produits forestiers. Cela est également le cas pour les autres secteurs de l'économie axée sur les ressources naturelles, comme l'exploitation minière et le développement énergétique.

Très peu de programmes fédéraux soutiennent la participation des Autochtones dans les secteurs des ressources naturelles par l'entremise du transfert des connaissances et d'autres initiatives de renforcement des capacités. Bien qu'il porte fruit, le Programme forestier des Premières nations – un petit programme quinquennal dont le budget annuel est de cinq millions de dollars pour tout le pays – n'est pas conçu pour répondre à nombre des besoins des Premières nations en termes de capacités, comme la recherche forestière et la formation axée sur les initiatives technologiques dans le secteur. Au dire de M. Bombay :

[L']appui institutionnel à la foresterie autochtone, sur le plan de l'élaboration des politiques, des structures et de la recherche, est absolument inadéquat¹³¹.

Bien que la portée du Programme forestier des Premières nations soit limitée, le Comité n'est pas au courant de l'existence de programmes comparables dans d'autres secteurs de l'exploitation des ressources naturelles, y compris l'exploitation minière, un secteur qui offre de nombreux débouchés pour le développement économique des Autochtones.

Compte tenu de l'importance de l'économie axée sur les ressources naturelles pour une majorité de collectivités autochtones, nombre d'entre elles situées à proximité de ces ressources, le Comité est alarmé de constater que la capacité institutionnelle visant à aider

¹³¹ *Délibérations*, 31 mai 2006, Harry Bombay, directeur des initiatives stratégiques, Association nationale de foresterie autochtone.

les Autochtones à bénéficier de ces débouchés est pratiquement inexistante. Comme l'a fait remarquer Manny Jules : « Lorsque vous avez un potentiel de développement de ce type, il vous faut la capacité institutionnelle pour pouvoir en tirer profit. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle¹³². »

Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, établisse une stratégie globale de développement économique des ressources naturelles pour les Autochtones comportant des arrangements institutionnels propres à soutenir l'augmentation des capacités des Autochtones et un plus grande participation de ceux-ci à une économie de ressources.

Pour permettre aux Autochtones de jouer un rôle plus important dans l'économie canadienne et de développer et gérer leur propre économie, le Comité pense qu'il faut examiner sérieusement la possibilité d'élaborer des arrangements institutionnels appropriés. *De bonnes politiques et de bons programmes ne suffisent pas.* Il vaut mieux appuyer le développement des institutions économiques et financières autochtones, qui est un facteur essentiel pour assurer le succès économique.

Le Comité est convaincu qu'avec le renforcement des institutions approprié, les Autochtones peuvent devenir des partenaires économiques à part entière dans la fédération en n'étant plus exclus du marché économique que les Canadiens ont conclu et opérationnalisé par l'entremise de leurs institutions publiques. Ce point a été relevé par nos témoins et mérite d'être répété ici :

Ces 130 dernières années, le reste du Canada a mis sur pied des systèmes et des cadres qui font de l'achat et de la vente d'une maison, de la recherche d'une opportunité, du zonage d'une propriété et de la construction de lotissements résidentiels ou commerciaux des entreprises relativement simples. Vous tenez les institutions publiques qui appuient l'économie de marché pour acquises. Vous ne vous rendez même pas compte qu'elles ne sont pas là pour les Premières nations¹³³.

Le Comité est conscient des recommandations proposées par plusieurs témoins pour le développement d'une organisation visant « la coopération et les partenariats économiques » qui faciliterait et déterminerait les possibilités d'investissement et en ferait la promotion dans les collectivités autochtones, et qui assurerait la formation d'Autochtones comme spécialistes en investissement. De façon plus générale, le Comité souligne les importantes lacunes dans les secteurs de la formation, du transfert des connaissances et du soutien

¹³² *Délibérations*, 24 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations.

¹³³ *Ibid.*

financier pour les particuliers, les collectivités et les entreprises en ce qui a trait au développement économique et aux pratiques et procédures.

Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, voie à l'élaboration d'arrangements institutionnels propres à soutenir le développement économique des Autochtones, y compris une institution visant l'excellence et le renforcement des capacités.

D'après les témoignages qu'il a entendus, le Comité estime qu'il ne sera pas possible d'atteindre un développement économique durable en l'absence d'arrangements institutionnels souples, réceptifs et capables de soutenir le développement, de renforcer la responsabilisation, d'établir des pratiques administratives équitables, d'offrir un contrôle accru aux collectivités sur les décisions de planification et les ressources d'investissement et de fournir les capacités et le soutien financier appropriés.

Institutions : Multiplier les retombées économiques

Khowutzun Development Corporation, Cowichan Tribes (C.-B.) : Fondée en 1993 par les dirigeants de la collectivité des Cowichans dans le but de développer et de gérer tous les intérêts commerciaux au nom de la collectivité et de transformer les perspectives économiques en occasions de formation, d'emplois et de prospérité pour les Cowichans, cette société est maintenant propriétaire de six entreprises qu'elle gère et le total de ses revenus économiques se chiffre à environ 24 millions de dollars. Il y a quinze ans, 80 pour 100 des Cowichans aptes au travail étaient en chômage. Aujourd'hui, grâce aux efforts de la société de développement et au leadership des tribus des Cowichans, plus de 600 emplois ont été créés.

Kitsaki Management Limited Partnership, bande de Lac La Ronge (Sask.) : Au début de 1980, le conseil de bande de Lac La Ronge s'est réuni pour discuter de l'avenir de sa collectivité. Les membres du conseil se sont rendu compte que leur dépendance du gouvernement fédéral détruisait leur société et leur économie. Ils se devaient de créer des entreprises qui offriraient des possibilités d'emploi aux membres des Premières nations. Mais ils n'avaient que des ressources limitées et aucun moyen d'avoir accès à des capitaux de placement ou d'emprunt. Dans un geste audacieux, ils ont formé la Kitsaki Development Corporation, appelée maintenant Kitsaki Management Limited Partnership, une entité commerciale qui peut contracter des emprunts sur garantie comme toute entreprise commerciale à l'extérieur de la réserve. Ils ont engagé un gestionnaire et un comptable n'appartenant pas aux Premières nations pour les aider à exploiter la société. Vingt-cinq ans plus tard, la société Kitsaki est devenue l'un des meilleurs exemples de développement économique communautaire dans la province. La bande de 8 000 membres des Premières nations est propriétaire ou possède conjointement trente sociétés et douze entreprises, dont un hôtel, un traiteur qui sert les industries forestière et minière du Nord et nombre d'autres entreprises. Le total des ventes brutes pour l'exercice qui s'est terminé en mars 2006 était supérieur à 70 millions de dollars. Kitsaki est également un chef de file dans l'élaboration de programmes d'éducation et de formation pour les membres de la bande.

Sasknative Economic Development Corporation. Il s'agit d'une institution de crédit qui a été créée dans le but de financer la mise sur pied, l'achat ou l'expansion de petites entreprises viables administrées par des Métis de la Saskatchewan. Fondée en 1987, elle a reçu au départ un capital de base de cinq millions de dollars d'Industrie Canada/Entreprise autochtone Canada. Depuis, elle a accordé 1 054 prêts à 582 entreprises administrées par des Métis, pour un total de 24,4 millions de dollars. Ces entreprises ont créé et maintenu des emplois pour quelque 1 730 Métis de la Saskatchewan.

PARTIE VI : FORMATION ET ÉDUCATION

L'éducation est la clé de tous les succès.

Joe Morrisseau, directeur exécutif
Ministère des Affaires autochtones et du Nord du Manitoba

L'économie canadienne connaît une période de croissance régulière, soutenue par les cours croissants des produits de base et une forte demande pour les biens et services canadiens, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale. Au Canada, le chômage est tombé à son plus bas niveau en 30 ans au printemps de 2006, puis de nouveau en décembre. De nombreux emplois sont disponibles à l'échelle du pays, notamment dans certains secteurs des ressources naturelles (p. ex. l'industrie pétrolière et gazière, le secteur minier et, d'une façon moins considérable, l'industrie forestière) dont les activités se déroulent fréquemment à proximité des collectivités autochtones. Toutefois, malgré ces occasions, les Autochtones ne possèdent souvent pas les compétences de base et l'expertise nécessaires pour tirer parti de telles perspectives d'emploi. « ... il y a sans aucun doute un grand manque de compétences chez les membres des Premières nations, et c'est un problème majeur¹³⁴ », a mentionné Lester D. Lafond au Comité.

Il faut souligner que la structure de l'économie canadienne a évolué considérablement au cours des dernières décennies et que la grande majorité des nouveaux emplois créés au Canada exigent au moins un diplôme d'études secondaires. La vérificatrice générale du Canada nous a mentionné que cette exigence représente un obstacle pour les Canadiens autochtones puisque, comparativement à la population canadienne en général, une proportion beaucoup plus petite d'entre eux détient un certificat ou un diplôme d'études postsecondaires¹³⁵. Pour confirmer cet état de fait, Avrim Lazar, président-directeur général de l'Association des produits forestiers du Canada, a mentionné au Comité que le Canada compte seulement environ 20 travailleurs forestiers autochtones qualifiés. M. Lazar a conclu que :

Si on avait les compétences de base, si on mettait davantage l'accent sur les mathématiques, les sciences et les compétences fondamentales dans les collectivités autochtones, les possibilités économiques seraient énormes, non seulement pour les emplois, mais également pour les entreprises¹³⁶.

Dans l'ensemble, les niveaux de scolarité des Autochtones sont de beaucoup inférieurs à ceux de la population canadienne en général. Les résultats d'un rapport réalisé par la vérificatrice générale en 2004 laissent entendre qu'il y a un « écart de scolarisation considérable entre les membres des Premières nations vivant dans les réserves et la

¹³⁴ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Lester D. Lafond, président, Lafond Insurance and Financial Services Ltd.

¹³⁵ Vérificatrice générale du Canada, *Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada*, « Chapitre 5 – Affaires indiennes et du Nord Canada – Le Programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », novembre 2004.

¹³⁶ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

population canadienne en général¹³⁷ ». D'après les estimations du rapport, il faudra compter environ 28 ans pour combler cet écart. Des témoins ont aussi mentionné au Comité qu'au Nunavut, où la majorité de la population est inuite, seulement environ 25 p. 100 des élèves terminent leurs études secondaires¹³⁸.

Un certain nombre de raisons expliquent l'existence de cet écart de scolarisation. Le rapport de la vérificatrice générale souligne qu' étant donné que nombre des collectivités des Premières nations comptent moins de 500 résidents, leurs écoles éprouvent de la difficulté à offrir des services éducatifs diversifiés. Les piétres conditions socioéconomiques des collectivités autochtones, le racisme et les questions de géographie et de démographie sont parmi les facteurs qui contribuent à accentuer cet écart.

En revanche, des témoins ont mentionné au Comité que l'une des conditions préalables les plus importantes pour assurer le développement économique et communautaire à long terme consiste à combler cet écart de scolarisation. L'insuffisance du niveau d'instruction, de la formation et de l'expérience professionnelle représente le principal obstacle à la participation accrue des Autochtones à l'économie¹³⁹. En outre, comme beaucoup d'Autochtones ne sont dans les affaires que depuis une ou deux générations, on manque de modèles et de mentors. Guy Lonechild, chef intérimaire de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, a mentionné au Comité que :

Si l'on veut combler les écarts au niveau de l'emploi, du revenu, de la condition économique et sociale, il faut combler d'abord l'écart au niveau de l'éducation des Autochtones (scolarité et formation professionnelle)... Le bien-être économique et social d'une société passe par une main-d'œuvre instruite et qualifiée¹⁴⁰.

Des collectivités autochtones comme les Cowichans, dont les entreprises commerciales et autres initiatives économiques ont porté fruit, attribuent leur succès à l'éducation et à la formation¹⁴¹. Ian Cramer, conseiller principal d'affaires pour l'Assemblée des chefs du Manitoba, a mentionné au Comité que :

L'éducation et la formation menant à de meilleurs emplois, à une augmentation des revenus personnels et familiaux et à une plus grande stabilité, cela contribuerait pour beaucoup à combler l'écart entre nantis et démunis dans notre province et dans notre pays¹⁴².

¹³⁷ Vérificatrice générale du Canada, *Rapport de novembre 2004 de la vérificatrice générale du Canada*, « Chapitre 5 – Affaires indiennes et du Nord Canada – Le Programme d'enseignement et l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire », novembre 2004. Ce rapport peut être consulté en ligne à : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20041105cf.html>.

¹³⁸ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc.

¹³⁹ *Délibérations*, 14 juin 2005, Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord, Affaires indiennes et du Nord Canada.

¹⁴⁰ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Guy Lonechild, chef intérimaire, Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan.

¹⁴¹ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Brennan Gohn, directrice des communications, Khowutzun Development Corporation.

¹⁴² *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

M. Cramer a en outre fait remarquer qu'en axant nos efforts sur l'éducation et la formation, l'ensemble de l'économie en profiterait en fournissant la main-d'œuvre qualifiée nécessaire pour combler des postes clés dans nombre de secteurs. En revanche, l'absence de compétences de base en lecture et en écriture peut souvent représenter un obstacle pour suivre la formation offerte par l'industrie. Avrim Lazar de l'Association des produits forestiers du Canada a dit au Comité que :

[S]avoir lire et écrire est nécessaire pour recevoir la formation requise... Il faut aussi savoir compter. Nous ne pouvons pas employer dans nos usines des personnes qui n'ont pas ces connaissances... l'équipement que nous utilisons est tellement sophistiqué que les travailleurs doivent savoir lire et comprendre le manuel d'utilisation¹⁴³.

Dans son témoignage devant le Comité, Emma Palmantier de la Burns Lake Native Development Corporation, a observé que les entreprises du secteur privé travaillant avec les Premières nations à des projets conjoints dans le secteur des forêts, exigent que les employés éventuels aient terminé avec succès leur 12^e année comme condition d'emploi¹⁴⁴. Dans le même ordre d'idées, Bob Monkman, directeur des relations communautaires chez Manitoba Hydro, a mentionné au Comité qu'alors que Manitoba Hydro cherche à embaucher des Autochtones, l'entreprise est aussi confrontée à la tâche difficile de recruter des candidats autochtones qualifiés pour des postes techniques et professionnels qui nécessitent des compétences et une formation précises¹⁴⁵.

Les Autochtones sont donc trop souvent contraints de combler des emplois peu rémunérés, exigeant moins de compétences et offrant une mobilité ascendante limitée. Par exemple, des témoins ont mentionné au Comité que, dans le secteur des forêts, les Autochtones restent confinés de façon disproportionnée à des emplois à court terme moins bien rémunérés dans les secteurs de la récolte et de la sylviculture¹⁴⁶. Les entreprises appartenant à des Autochtones qui œuvrent dans les industries des ressources naturelles ont été capables de se tailler une place dans des secteurs comme la restauration, le transport, la lutte contre l'incendie, la construction routière et la construction, mais sont grandement sous-représentées dans les activités à valeur ajoutée plus rentables.

La difficulté de recruter des employés autochtones qualifiés n'est pas seulement constatée dans le secteur privé en général, mais aussi dans les entreprises appartenant à des Autochtones. Jack Blacksmith, président de la Cree Regional Enterprise Company (CREECO) a mentionné au Comité que :

¹⁴³ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

¹⁴⁴ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Emma Palmantier, chef de la bande du lac Babine et vice-présidente de la Burns Lake Native Development Corporation.

¹⁴⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Bob Monkman, directeur des relations communautaires, Division des relations avec les Autochtones, Manitoba Hydro.

¹⁴⁶ *Délibérations*, 8 juin 2005, Barry Seymour, ancien chef de la Première nation des Lheidli T'enneh, Conseil consultatif des terres des Premières nations.

L'année dernière, la CREECO avait environ 1 500 emplois à offrir à nos gens. Plus de la moitié de ces postes n'ont pu être occupés par nos gens parce qu'ils n'avaient pas les compétences voulues pour faire le travail¹⁴⁷.

De même, John Bernard, président et chef des opérations de Donna Cona Inc., une entreprise de technologie de l'information appartenant à des Autochtones, a mentionné que le plus grand défi de son entreprise consistait à « tenter de recruter et de maintenir en poste des Autochtones qualifiés¹⁴⁸ ».

Le manque de formation et de capacités appropriées a fait en sorte que les collectivités et les entreprises autochtones doivent souvent se fier à l'aide extérieure, notamment lorsqu'elles veulent démarrer une entreprise. Le chef Clarence Louie de la bande indienne d'Osoyoos a mentionné ceci au Comité :

C'est justement là l'une des choses que je dis à ces groupes autochtones. Que cela leur plaise ou non, je leur dis toujours, dès lors que vous êtes en affaires, ce n'est pas une question de race. Vous ne pouvez pas gérer une entreprise sur la base de la race. Vous ne pouvez pas embaucher des employés sur la base de la race et vous ne pouvez pas mettre des Autochtones à la barre de navires d'un million de dollars s'ils ne possèdent ni les compétences ni les aptitudes requises. Peu m'importe que ce soient des membres de la bande ou pas. La moitié de nos entreprises sont gérées par des gens des Premières nations. Deux d'entre eux sont des membres de la bande d'Osoyoos, mais il leur a fallu mériter ces postes. Il leur a fallu quitter la communauté, partir aux États-Unis et obtenir leur diplôme. Et même lorsque ces personnes sont revenues, elles n'ont pas immédiatement obtenu le poste. Il leur a fallu travailler sous le gestionnaire non autochtone pendant X années avant d'être promus¹⁴⁹.

Plusieurs témoins nous ont cependant rappelé que nombre de Canadiens autochtones sont une première génération de gens d'affaires¹⁵⁰. Par conséquent, il faudra du temps pour renforcer les capacités nécessaires pour atteindre le succès dans le monde des affaires.

Des témoins ont fait valoir que les gouvernements fédéral et provinciaux se fient toutefois à l'immigration pour combler les postes hautement spécialisés, plutôt que d'essayer de mettre en œuvre des initiatives de formation pour les Autochtones. Harry Goodrunning, un spécialiste des questions liées à l'éducation des Autochtones, a fait remarquer que les gouvernements « cherchent à remédier à la pénurie de main-d'œuvre en faisant appel aux travailleurs immigrants au lieu d'exploiter le potentiel que représente la main-d'œuvre autochtone de chez nous¹⁵¹ ». On nous a dit que cela est encore plus vrai dans l'ouest du Canada qui connaît actuellement une période de prospérité généralisée, notamment dans l'industrie pétrolière et gazière et l'industrie de la construction. Harold Calla, conseiller

¹⁴⁷ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Jack Blacksmith, président, Cree Regional Economic Enterprises Company (CREECO) et président du conseil du Bureau d'indemnité cri, Grand Conseil des Cris.

¹⁴⁸ *Délibérations*, 7 juin 2006, John Bernard, président et chef des opérations, Donna Cona Inc.

¹⁴⁹ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos.

¹⁵⁰ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Brenda Baptiste, présidente, Aboriginal Tourism Association of British Columbia.

¹⁵¹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Harry Goodrunning, responsable de l'éducation, Première nation de Sunchild, Sunchild E-Learning Community.

principal pour la Première nation de Squamish, a mentionné au Comité que les Autochtones sont pour la plupart tenus à l'écart de cette prospérité, alors que d'autres tirent avantage des perspectives qui en découlent :

[N]ous avons aussi une pénurie de main-d'œuvre. J'ai parlé à un certain nombre de personnes de l'industrie de la construction de la province qui importent des ouvriers de l'Ontario afin de respecter les calendriers. Nous sommes nombreux. Il y a 16 000 Indiens au centre-ville de Vancouver que nous pouvons former, que nous pouvons faire travailler et qui bénéficieront de ces occasions, mais il nous faut modifier le système. Nous devrons modifier la manière dont DRHC dépense l'argent, dans ce genre de solutions¹⁵².

Trouver un emploi et perfectionner les compétences requises pour participer à la population active n'est pas le seul défi auquel les Canadiens autochtones qui veulent contribuer à l'économie de marché sont confrontés. Les capacités et la formation limitées peuvent aussi restreindre l'aptitude des collectivités et des particuliers autochtones à démarrer leur propre entreprise et à poursuivre des projets de développement économique. De nombreux témoins ont mentionné au Comité que pour que ces collectivités atteignent le succès dans le monde des affaires d'aujourd'hui où les activités se déroulent à un rythme rapide, « [i]l faut avoir des gens qui savent ce qu'ils font¹⁵³ ».

Les collectivités autochtones, qui s'efforcent de participer à des entreprises commerciales, ont un besoin immédiat de spécialistes dans les secteurs de l'exploitation et de la gestion d'entreprises, de la gestion des terres et des ressources et de la facilitation des investissements¹⁵⁴. À l'heure actuelle, il y a toujours une pénurie importante d'Autochtones possédant la formation, les compétences exigées sur le marché du travail et en affaires et les expériences qui leur permettraient d'exercer ces rôles.

L'éducation et la formation doivent être mieux alignées sur les besoins

Plusieurs témoins ont donné à entendre qu'il y avait une inadéquation entre l'éducation et la formation offertes aux jeunes Autochtones et les perspectives d'emploi disponibles dans les collectivités autochtones. Al Hilton, sous-ministre des Affaires du Nord de la Saskatchewan, a présenté des arguments convaincants quant à la nécessité pour les gouvernements de se pencher sérieusement sur cette question et a suggéré d'examiner la possibilité d'offrir une formation professionnelle dans les écoles secondaires, notamment dans le Nord¹⁵⁵.

De même, Bill McLaughlin, président-directeur général du Northlands College dans le nord de la Saskatchewan, a laissé entendre que près du tiers des adultes résidant dans le Nord ont un niveau d'études inférieur à la 9^e année, et que près de la moitié ont quitté le marché du travail ou n'y ont jamais participé. Au dire de Bill McLaughlin, le fait que les systèmes d'éducation traditionnels ne répondent pas aux besoins des nordistes explique en partie le problème. Le Northlands College – l'un des huit collèges régionaux financés par l'État en Saskatchewan – a toutefois reçu le mandat précis d'offrir une formation visant à répondre

¹⁵² *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation de Squamish.

¹⁵³ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Alden Armstrong, président, Metis Settlements General Council.

¹⁵⁴ *Délibérations*, 8 juin 2005, Robert Louie, président, First Nations Land Advisory Board et chef de la Première nation de Westbank.

¹⁵⁵ Mission d'étude à Lac La Ronge (Saskatchewan), 25 septembre 2006.

aux besoins du marché du travail des résidents du Nord. Cet objectif est atteint en grande partie par l’entremise de partenariats sectoriels dans les secteurs des mines et des forêts. Les stratégies de formation sont basées sur les besoins en ressources humaines de l’industrie, ainsi que sur les besoins en formation requis pour appuyer le développement des affaires dans le Nord lié à ces industries¹⁵⁶.

Les dirigeants de l’industrie ont aussi exprimé des préoccupations semblables. Avrim Lazar, président-directeur général de l’Association des produits forestiers du Canada, s’est demandé si le système d’éducation est adapté à la situation des Autochtones :

Je ne connais pas les chiffres, mais nous dépensons un montant impressionnant en éducation... L’approche actuelle en matière d’éducation ne fonctionne pas, alors changeons-la¹⁵⁷.

L’éducation élémentaire et secondaire est l’activité de programme la plus importante au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les dépenses consacrées à ce secteur devant s’élèver à environ 1,6 milliard de dollars en 2006-2007, soit environ le quart du total des dépenses prévues par le ministère¹⁵⁸. Compte tenu de l’importance de l’éducation et de la formation, ainsi que des sommes considérables déjà injectées dans ce secteur, le Comité estime qu’il est nécessaire d’améliorer les résultats. Selon nous, il est clair que pour atteindre de meilleurs résultats, l’éducation doit tenir compte des besoins des Autochtones. D’après le Comité, les gouvernements doivent examiner de nouvelles approches en matière d’éducation et de formation qui préparent les Autochtones à devenir des participants actifs à part entière dans l’économie d’aujourd’hui. Certaines mesures adoptées récemment, comme la *First Nations Jurisdiction Over Education in British Columbia Act*, qui institue un processus de transfert des responsabilités en matière d’éducation dans les réserves aux Premières nations de la Colombie-Britannique, pourraient être prometteuses.

Le Comité était particulièrement intéressé à en apprendre davantage au sujet d’un modèle innovateur qui est mis en œuvre en Saskatchewan et dans le cadre duquel une formation dans les métiers est intégrée au programme d’études des écoles secondaires afin de soutenir l’intérêt scolaire des jeunes Autochtones, entre autres¹⁵⁹. Dans le même ordre d’idées, le Comité a entendu des témoignages qui proposent que le gouvernement fédéral prenne la mesure suivante :

[C]onsacrer plus de ressources aux programmes d’éducation et de formation communautaires qui mettent l’accent sur l’alphabétisation et l’acquisition de compétences techniques et de compétences en affaires, afin que les personnes aient l’occasion d’acquérir les connaissances dont elles ont besoin pour occuper des postes techniques et spécialisés¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Bill McLaughlin, président-directeur général, Northlands College, *présentation*.

¹⁵⁷ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

¹⁵⁸ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2006-2007*, septembre 2006.

¹⁵⁹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Richard Gladue, sous-ministre adjoint, Relations avec les Premières nations et les Métis de la Saskatchewan.

¹⁶⁰ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Bob Monkman, directeur des relations communautaires, Division des relations avec les Autochtones, Manitoba Hydro.

Des témoins ont laissé entendre à plusieurs reprises que le secteur privé a un rôle important à jouer, notamment à la lumière des pénuries de main-d'œuvre imminentes. Le chef Helen Ben du conseil tribal de Meadow Lake a mentionné au Comité que « l'industrie doit elle aussi jouer un plus grand rôle dans tout cela et s'efforcer de veiller à ce qu'il y ait un certain mentorat et une communication entre les écoles et les différentes Premières nations¹⁶¹ ».

Certaines entreprises ont déjà pris des mesures intéressantes en ce sens. À titre d'exemple, mentionnons la société EnCana qui s'est associée avec le Northern Alberta Institute of Technology (NAIT) en vue de mettre sur pied une unité mobile de formation. L'unité mobile se rend dans les collectivités et offre des programmes de formation d'une durée de six à huit semaines aux jeunes dans des secteurs comme la plomberie, l'électricité ou le travail du bois. Les jeunes autochtones peuvent ainsi en apprendre davantage sur ces métiers sans devoir quitter leur collectivité. Ayant la chance de découvrir s'ils sont intéressés à poursuivre une carrière dans les métiers spécialisés, ils peuvent choisir de s'inscrire au NAIT en vue de suivre un programme plus complet. La mine de diamant d'Ekati dans les Territoires du Nord-Ouest a institué un programme d'apprentissage en milieu de travail qui permet aux salariés autochtones d'apprendre à mieux lire, écrire et compter en vue des examens d'entrée dans les corps de métier. Des initiatives comme celles-ci ainsi que d'autres initiatives du genre, comme le Programme des jeunes forestiers qui offre aux jeunes de la 10^e, 11^e ou 12^e année un programme d'été où ils acquièrent des compétences de base en foresterie, donnent de très bons résultats. M. Lazar mentionne que ces programmes « aident à répondre aux besoins des jeunes qui ont tendance à décrocher vers la 10^e année¹⁶² », ajoutant que « ces programmes aident les jeunes de 10^e année à poursuivre leurs études et à terminer leur 12^e année ».

Les gouvernements peuvent aider à faciliter ce genre d'activité en fournissant des incitatifs fiscaux aux entreprises qui mettent sur pied des programmes d'apprentissage pour les Autochtones ou qui participent autrement au développement de l'expertise technique et professionnelle des Autochtones. Les collectivités autochtones, les gouvernements et l'industrie doivent travailler ensemble pour s'assurer que les Autochtones acquièrent la formation et les compétences requises pour participer encore plus activement à l'économie moderne. De tels investissements sont essentiels et répondent à la fois aux besoins des Autochtones et à ceux de l'industrie. En conséquence, le Comité recommande :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada intervienne sans tarder pour renforcer les programmes d'apprentissage et les programmes de perfectionnement en lecture, écriture et calcul destinés aux Autochtones, ainsi que la participation à ces programmes, et qu'il prévoie des incitatifs fiscaux pour les entreprises qui offrent de tels programmes.

¹⁶¹ *Délibérations*, 26 septembre 2006, Helen Ben, chef, conseil tribal de Meadow Lake.

¹⁶² *Délibérations*, 6 décembre 2006, Avrim Lazar, président-directeur général, Association des produits forestiers du Canada.

Emplacement et taille des collectivités

L'emplacement géographique et la superficie des collectivités inuites et de collectivités des Premières nations influent grandement sur leurs perspectives de développement économique. Beaucoup de collectivités sont éloignées, de petite taille sur le plan physique comme sur le plan démographique, et sont séparées de leurs territoires traditionnels (plus vastes) et des économies locales et régionales. Il peut donc être difficile d'en assurer la viabilité économique, d'autant plus que les économies traditionnelles (chasse, pêche et trappage) tendent à être supplantées par les économies postindustrielles fondées sur la technologie. Certaines des collectivités présentant les caractéristiques décrites plus haut se débrouillent fort bien, mais le plus souvent grâce à l'exploitation de ressources naturelles sur leurs territoires traditionnels ou tout près. La petite superficie porte moins à conséquence dans les régions du sud où les collectivités dépendent moins d'activités de récolte. Quoi qu'il en soit, mis ensemble, ces facteurs peuvent freiner considérablement le développement économique.

À l'inverse, les collectivités établies dans des zones urbaines ou à proximité sont *normalement*, mais pas toujours, mieux placées pour tirer parti des possibilités de développement économique, qui n'existent tout simplement pas dans les collectivités isolées. Les branchements à l'infrastructure principale, notamment les autoroutes et les réseaux à très large bande, ainsi que la proximité de marchés et de centres populaires, procurent souvent à ces collectivités un avantage concurrentiel. Par exemple, la Première nation Millbrook, établie près de Truro, en Nouvelle-Écosse, et la Première nation de Westbank, établie à Kelowna, en Colombie-Britannique, mènent toutes deux des activités commerciales et de détail fructueuses, qu'elles ne pourraient probablement pas mener si elles ne jouissaient des avantages liés à leur emplacement.

Tout au long des audiences, le Comité a entendu un certain nombre de représentants des Premières nations et des Inuits qui appartiennent à des collectivités isolées, dont certaines vivent presque en vase clos. Au Manitoba, le Comité a appris que 19 des 64 Premières nations ne sont pas accessibles en toutes saisons¹⁶³. Pendant la majeure partie de l'année, ces collectivités sont essentiellement coupées du reste de la province. On ne peut y accéder que par voie aérienne. Pareille situation est monnaie courante. Maints chefs de Premières nations ont expliqué comment celles-ci avaient été « mises à l'écart » pour que d'autres puissent exploiter les ressources des terres¹⁶⁴. L'exemple donné par Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos, en Colombie-Britannique, est éloquent :

J'ai parcouru ce pays et j'ai vu l'isolement de la plupart des Premières nations, encore une autre chose qui a été établie délibérément, à l'époque de l'établissement, à l'époque coloniale, lorsque les Autochtones ont été repoussés contre les rochers et que les meilleures terres agricoles ont été occupées. On a donné aux Autochtones les terrains marécageux et on les a

¹⁶³ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

¹⁶⁴ *Ibid.*

écartés des meilleures régions agricoles, des meilleures routes de commerce, etcetera¹⁶⁵.

Dans son témoignage, le chef Louie conclut que si sa collectivité peut mener diverses activités commerciales fructueuses, c'est qu'elle n'est pas confrontée au « facteur d'isolement ».

La taille de la collectivité revêt à peu près la même importante que son emplacement géographique. Les petites collectivités autochtones ont souvent du mal à développer leur économie ou encore à tirer parti des occasions commerciales parce qu'elles n'ont pas l'infrastructure nécessaire, ni le capital et les compétences. Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation Tlowitsis, en Colombie-Britannique, a indiqué au Comité que sa collectivité s'efforce de développer une économie depuis 20 ans, mais sans grand succès. La Première nation Tlowitsis ne compte que 350 membres, qui sont dispersés. En fait, ils sont répartis dans 11 réserves, dont la superficie totale est de 467 acres et qui sont isolées les unes des autres de même que du reste de la province¹⁶⁶. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que la Première nation Tlowitsis ne puisse jouir de la réussite économique à laquelle elle aspire.

En revanche, les collectivités qui ont pu former des alliances régionales ont parfois réussi ensemble à améliorer leur situation socioéconomique. Le Comité a appris que, dans le nord de la Saskatchewan, quatre collectivités dénés et cinq collectivités cries se concertent, par l'intermédiaire du conseil tribal de Meadow Lake, pour atteindre des objectifs communs en matière de développement économique¹⁶⁷. De même, Roy Vermillion, chef de la direction du Conseil tribal de l'Athabasca, a expliqué au Comité que les membres du Conseil ont obtenu davantage de résultats en conjuguant leurs efforts¹⁶⁸. De même, Christina Rowland, agente de développement économique de l'Alliance des nations de l'Okanagan, a fait observer que la région des hautes terres d'Okanagan, en Colombie-Britannique, avait fait « d'importants progrès » en créant des alliances et en cherchant à stimuler le développement économique de la région au lieu de se concentrer uniquement sur les municipalités ou les bandes¹⁶⁹. Les petites collectivités reconnaissent de plus en plus que la meilleure façon d'améliorer collectivement leur sort consiste à unir leurs efforts pour relever les défis communs et tirer parti des possibilités globales. Comme l'a indiqué au Comité Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière :

Durant de nombreuses années, les collectivités ont travaillé en vase clos. Ce n'est qu'il y a cinq ans que les chefs des collectivités des Premières nations situées sur la zone côtière ont décidé de se réunir pour la première fois afin de discuter des problèmes qu'ils avaient en commun comme un chômage élevé, le manque de possibilités économiques dans les secteurs des ressources et le manque d'accès aux ressources situées dans nos territoires traditionnels. Ces doléances sont communes à toutes nos collectivités. Dès le départ, nous avons compris que notre force

¹⁶⁵ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Clarence Louie, chef de la bande indienne d'Osoyoos.

¹⁶⁶ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique de la Première nation Tlowitsis.

¹⁶⁷ *Délibérations*, 26 septembre 2006, chef Helen Ben, conseil tribal de Meadow Lake.

¹⁶⁸ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Roy Vermillion, chef de la direction, Conseil tribal de l'Athabasca.

¹⁶⁹ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Christina Rowland, agente de développement économique, Okanagan Nation Alliance.

découlerait de notre capacité à former un front uni sur toute la zone côtière. Tous ensemble, nous pouvions réaliser des progrès concernant des enjeux d'ordre socioéconomique, des progrès qui avaient moins de chances de se réaliser si nous décidions d'agir en tant que collectivités isolées¹⁷⁰.

Il n'est pas toujours facile de faire équipe. Certaines collectivités des Premières nations n'ont pas réussi à établir de solides alliances à cause de conflits au sujet de priorités et d'argent par exemple¹⁷¹. Par contre, les expériences de groupes comme le Conseil tribal de l'Athabasca, les Premières nations de la zone côtière et l'Alliance des nations de l'Okanagan donnent à penser que la création de partenariats et d'alliances peut aider les collectivités autochtones à surmonter certains obstacles, en particulier l'isolement et la taille restreinte de la collectivité.

Fait intéressant, des Premières nations ont pu créer de nouvelles avenues de développement économique en intégrant un élément urbain à leurs stratégies de développement. Fred Wien, de l'Université Dalhousie, a cité en exemple le cas de la Première nation des Membertou au Cap-Breton, qui a réussi à procurer des avantages économiques à ses membres en établissant une base économique dans une grande zone urbaine. Voici ce qu'a dit le professeur Wien :

[...] au milieu des années 90, le chef Membertou, et cela est un exemple de leadership et de son importance, a décidé que la situation de dépendance à l'aide sociale et les déficits, et cetera, devait cesser. Ils ont alors décidé d'établir une base à Halifax bien qu'ils vivaient à Sydney. Ils ont loué un bureau dans la tour Purdy's Wharf sur le front de mer d'Halifax avec une belle salle de conférence avec vue sur le port. Ils estimaient tout simplement qu'ils devaient être présents à Halifax et puisqu'ils avaient pour stratégie la création de coentreprises avec des sociétés importantes, ils auraient plus de chances de réussir s'ils le faisaient à partir de cette base plutôt que de faire venir des gens par avion à Sydney dans cette communauté qui est relativement pauvre. Voilà un exemple de recherche délibérée d'un créneau économique en zone urbaine¹⁷².

M. Wien a également signalé que des Premières nations de la Saskatchewan et du Manitoba qui ont reçu des montants compensatoires par suite d'atteintes à leurs droits issus d'un traité ont décidé d'utiliser cet argent pour créer des entreprises en zone urbaine, par exemple des centres commerciaux et des hôtels.

Des chefs de Premières nations ont indiqué au Comité que le gouvernement du Canada pourrait appuyer le développement économique auquel les Premières nations aspirent, non seulement en les aidant à acquérir des terres dans des zones urbaines, mais aussi en

¹⁷⁰ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Art Sterritt, directeur exécutif, Premières nations de la zone côtière.

¹⁷¹ *Délibérations*, 24 octobre 2005, Thomas Smith, conseiller et agent de développement économique, Première nation Tlowitsis.

¹⁷² *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie.

facilitant le processus de conversion des terres en terres de réserves indiennes¹⁷³. Le Comité n'ignore pas que la création de réserves urbaines soulève une controverse, mais il croit que le gouvernement fédéral et d'autres intervenants devraient se pencher davantage sur cette question. Le temps est venu de trouver des solutions créatives au problème que pose le « facteur d'isolement » et qui empêche beaucoup trop de collectivités de réaliser leur plein potentiel économique.

Infrastructure

De nombreuses collectivités inuites et des Premières nations n'ont pas l'infrastructure de base que la majorité des Canadiens tient pour acquise. Cela est le plus évident dans les réserves et dans le grand Nord où les conditions de logement sont inadéquates, les routes sont en piètre état, l'approvisionnement en eau potable est inadéquat, l'infrastructure technique – les télécommunications et l'accès à haute vitesse sur large bande – est inférieure aux normes; tous ces facteurs font obstacle au développement économique¹⁷⁴. Harold Calla, de la Première nation Squamish, a expliqué ce qui suit :

Une des raisons les plus importantes qui explique pourquoi il n'y a pas de développement économique sur les terres de réserve, c'est parce qu'il n'y a pas de services d'eau et d'aqueduc. On essaie d'obtenir ces services auprès du ministère des Affaires indiennes. Cela ne fait pas partie de son mandat¹⁷⁵.

Ian Cramer, de l'Assemblée des chefs du Manitoba, a présenté au Comité un témoignage convaincant : « En conséquence de l'isolement géographique, ainsi que de l'absence de certaines infrastructures de base [...], les collectivités des Premières nations du Manitoba sont isolées, sur les plans social et économique, de la masse des Manitobains, et l'économie de ces collectivités [dépend] des transferts fédéraux¹⁷⁶. »

De nombreux chefs autochtones, tout particulièrement C.T. (Manny) Jules, ont affirmé au Comité qu'il est temps que le gouvernement du Canada admette le manque d'infrastructure dans leurs collectivités et s'engage à travailler avec les Premières nations et les Inuits pour corriger la situation¹⁷⁷. Autrement, les collectivités inuites et celles des Premières nations continueront d'être isolées; elles seront impuissantes à attirer des investissements du secteur privé et ne pourront participer à l'économie de marché.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux reconnaissent tous qu'il faut absolument investir dans l'infrastructure pour garantir la prospérité future du Canada. Ces dernières années, de concert avec les administrations provinciales et municipales, le gouvernement du Canada a investi des milliards de dollars dans l'infrastructure. De l'avis du Comité, l'urgent besoin d'une infrastructure de base dans les collectivités inuites et celles des Premières nations ne reçoit pas l'attention qu'il mérite. La population autochtone du Canada croît rapidement et la nécessité d'injecter des fonds nouveaux dans l'infrastructure se fait sentir toujours un peu plus chaque jour. Il est inacceptable qu'un pays aussi riche que le Canada compte encore des collectivités dépourvues d'un système

¹⁷³ *Délibérations*, 26 octobre 2005, Sophie Pierre, chef, bande indienne de St. Mary's.

¹⁷⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Joe Guy Wood, coordonnateur du développement économique, Manitoba Kewatinook Ininew Okimowin.

¹⁷⁵ *Délibérations*, 25 octobre 2005, Harold Calla, conseiller principal, Première nation Squamish.

¹⁷⁶ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Ian Cramer, conseiller principal d'affaires, Assemblée des chefs du Manitoba.

¹⁷⁷ *Délibérations*, 17 novembre 2004, C.T. (Manny) Jules, porte-parole, Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations.

d’assainissement de l’eau et d’un réseau d’égouts. Le Comité croit fermement que des investissements soutenus dans l’infrastructure, dans les réserves et à l’extérieur de celles-ci, accéléreront le renouveau socioéconomique des collectivités autochtones. Par conséquent, le Comité formule la recommandation suivante :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration d’organismes provinciaux, territoriaux et autochtones, mette en œuvre un programme d’infrastructure à l’intention des Inuits et des Premières nations doté d’un budget suffisant et qui :

- **remédiera d’ici dix ans au manque d’infrastructure dans les collectivités inuites et celles des Premières nations;**
- **comporterá un volet consacré aux infrastructures nécessaires au développement industriel et commercial.**

Conclusion

L’infrastructure, l’emplacement et la taille des collectivités ne sont que trois des nombreux facteurs qui influent sur les perspectives et les résultats économiques des collectivités. Les Premières nations qui comptent une forte population, qui disposent d’une infrastructure adéquate et qui sont établies près d’une zone urbaine ne seront pas *nécessairement* plus prospères que les petites nations isolées. Il n’est pas nécessaire que les collectivités soient établies à proximité d’une zone urbaine pour prospérer, mais, dans la plupart des cas, la proximité d’une telle zone et d’une infrastructure adéquate offre davantage de possibilités de développement économique.

Les villes représentent le moteur de toute économie industrielle moderne¹⁷⁸. Dans ce contexte, il est clair que les possibilités de développement économique de maintes petites collectivités autochtones isolées sont limitées et le resteront sans doute. Il faut reconnaître que les collectivités ne seront pas toutes prospères. Mais toutes peuvent certainement faire mieux. C’est pourquoi le gouvernement doit injecter des fonds dans l’infrastructure. Il conviendrait également d’encourager l’utilisation de stratégies novatrices et prometteuses dans les collectivités autochtones, stratégies qui les amènent à conjuguer leurs efforts, à tirer parti de possibilités de développement économique à proximité de zones urbaines et à s’associer à des partenaires d’affaires.

¹⁷⁸ À ce sujet, se reporter au document du Conference Board du Canada intitulé *Canada’s Hub Cities: A Driving Force of the National Economy*, juillet 2006. On peut consulter ce rapport en ligne : http://www.conferenceboard.ca/press/2006/hub_cities-fr.asp.

Il est temps de se concentrer sur ce qui marche. L'économie et le secteur privé du Canada marchent.

Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta,
Assemblée des Premières nations.

Une impression très répandue chez les Canadiens veut que les collectivités autochtones et leurs membres soient généralement peu disposés à accepter le développement ou qu'ils s'y opposent. Or, le Comité a été impressionné par le nombre d'Autochtones qui considèrent leur participation à l'économie canadienne – souvent avec la collaboration de partenaires commerciaux non autochtones – comme essentielle à leur bien-être social et économique. Les Autochtones, a-t-on dit au Comité, estiment que « (l')économie du Canada marche » et souhaitent y participer¹⁷⁹.

Pour sa part, l'industrie fait valoir qu'elle a besoin de la main-d'œuvre autochtone, et elle sollicite souvent la participation des Autochtones pour ses projets de développement, notamment dans les secteurs des ressources naturelles, pour garantir le soutien de la collectivité et prévenir les retards dans la réalisation des projets. Andy Popko, d'EnCana, a expliqué au Comité qu'il était dans l'intérêt bien compris des entreprises canadiennes d'établir des partenariats avec les collectivités autochtones :

Beaucoup de collectivités métisses et autochtones sont établies tout près de nos installations. Il s'agit d'être une bonne entreprise citoyenne et de travailler avec les collectivités les plus proches, de recruter leurs habitants et de leur demander de quelle façon ils veulent participer, que ce soit en étant propriétaire d'installations de forage, en fournissant des services de restauration de camp ou en construisant des routes. C'est formidable de les entendre parler de ce qu'ils veulent faire et de la façon dont ils veulent contribuer. Nous serons leur voisin encore longtemps¹⁸⁰.

Les Autochtones et leurs dirigeants exigent une plus grande participation à la richesse et à la prospérité économique du Canada, ainsi qu'aux décisions qui ont un retentissement dans leur vie. Matthew Coon-Come, ancien grand chef de l'Assemblée des Premières Nations, a exprimé la même opinion au Comité, disant avec passablement de franchise :

... je crois qu'aucune Première nation n'est contre le développement, qu'il s'agisse de développement hydroélectrique, de foresterie, d'exploitation minière, de sables bitumineux ou de pipelines. Les Autochtones veulent avoir leur part de la richesse de ce pays. Je parle de partage de revenus et d'avoir son mot à dire dans la façon dont se fait le développement¹⁸¹.

¹⁷⁹ *Délibérations*, 31 mai 2006, Judy Whiteduck, directrice du Développement économique, Assemblée des Premières Nations.

¹⁸⁰ *Délibérations*, 6 décembre 2006, Andy Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones, Société EnCana.

¹⁸¹ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Matthew Coon-Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris.

Comme on l'a vu dans les sections précédentes du rapport, de nombreux obstacles se dressent souvent contre le développement économique des collectivités autochtones, notamment le manque de capitaux et l'insuffisance des infrastructures et des capacités. Par conséquent, de nombreuses collectivités autochtones qui sont maintenant engagées dans la voie de la croissance économique savent qu'il est important de collaborer avec l'industrie pour le plus grand bien des deux parties¹⁸².

Les coentreprises qui associent les sociétés autochtones de développement et des entreprises privées en vue sont un modèle de partenariat particulièrement populaire. Des entreprises autochtones sont présentes dans à peu près toutes les sphères de l'économie canadienne, dont la conception de logiciels, la fabrication, le tourisme, les arts, le génie et les conseils en gestion. Des partenariats novateurs dans les secteurs des ressources naturelles ont également connu des réussites éclatantes (p. ex., l'extraction de diamants, les aménagements hydroélectriques, l'énergie éolienne et les pipe-lines).

Le Comité a remarqué que les collectivités autochtones qui se tournent vers l'extérieur et sont disposées à établir des partenariats avec le secteur privé pour exploiter les occasions qui se présentent semblent avoir le plus de succès sur le plan économique. Ces partenariats peuvent être particulièrement précieux pour les petites collectivités autochtones qui, par ailleurs, auraient fort peu de débouchés.

Renforcement par les partenariats : quelques conseils utiles

En ce qui concerne les avis ou les recommandations que nous pouvons formuler à l'intention de ce comité ou des autres nations autochtones, nos expériences nous disent qu'il faut rechercher les industries qui créeront des capacités au sein de la nation. Il faut rechercher les occasions qui permettront aux entreprises de se développer. Il faut bien connaître l'industrie dans laquelle on veut évoluer afin d'éviter les obstacles qui peuvent constituer un désavantage concurrentiel, par exemple les arrangements existants dans la région. On peut avoir des défis à relever en cours de route, mais le succès arrive avec la capacité de trouver des solutions. Dans certains cas, il faudra trouver des partenaires qui vous aideront à créer les capacités dont vous avez besoin. Les partenaires autochtones qui ont réussi dans les domaines où vous voulez créer des capacités ont beaucoup à offrir pour vous aider à comprendre les défis à relever et les possibilités à exploiter.

Jack Blacksmith, Cree Regional Economic Enterprises Co.

Les dirigeants autochtones sont de plus en plus conscients que la réussite viendra grâce aux liens et aux partenariats qu'ils établiront. Roy Fox, président du Conseil des ressources indiennes, a dit au Comité :

Les Premières nations devront regarder à l'extérieur de leurs collectivités pour créer des emplois, accroître leurs revenus et engendrer des richesses. Elles doivent travailler en collaboration avec des intervenants généraux et nouer des partenariats avec eux en vue d'accéder à l'économie canadienne¹⁸³.

¹⁸² *Délibérations*, 27 octobre 2005, Roy Vermillion, chef de la direction, Conseil tribal de l'Athabasca.

¹⁸³ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Roy Fox, président, Conseil des ressources indiennes.

Certes, les gouvernements devront aider les Canadiens autochtones à devenir des acteurs sérieux dans l'économie du Canada, par exemple en facilitant l'accès aux ressources et en aidant à mettre en place les institutions et les capacités voulues, mais le Comité est d'accord avec Terry Waboose, grand chef adjoint de la Nation nishnawbe-aski, pour dire que le secteur privé est le moteur de l'économie canadienne :

Il est peu probable que les programmes gouvernementaux nous permettent d'améliorer notre qualité de vie et de développer une véritable économie. Les gouvernements fournissent le capital de départ, mais le véritable moteur de développement provient des partenariats que les Premières nations établissent avec le secteur privé¹⁸⁴.

Le grand chef adjoint Terry Waboose a ajouté :

Je crois que les partenariats, qu'il s'agisse d'hydroélectricité, d'exploitation minière, de sylviculture ou de tourisme, sont essentiels à notre prospérité économique. [...] En fait, l'une de nos collectivités, la Première nation d'Attawapiskat, sur la côte de la baie James, s'est engagée dans le projet Victor de la société De Beers. La mine est en construction et ouvrira très bientôt. [...] De vastes étendues de forêts n'ont pas encore été allouées aux importantes entreprises forestières. Alors, la participation des Premières nations est susceptible de s'accroître dans ce secteur¹⁸⁵.

Les partenariats avec l'industrie, fondés sur la reconnaissance des droits ancestraux et le respect des institutions et coutumes autochtones, peuvent jouer un rôle important pour aider les collectivités autochtones à surmonter les obstacles à leur participation à l'économie dans des domaines nouveaux. Les ententes sur les répercussions et les avantages, souvent associées aux projets du secteur des ressources naturelles, ont également procuré aux collectivités autochtones des emplois et des occasions d'affaires qui, dans d'autres conditions, ne se seraient peut-être pas concrétisés¹⁸⁶.

Par contre, il importe de reconnaître que les partenariats, qu'il s'agisse de coentreprises ou d'autre chose, ne sont pas la panacée lorsqu'il s'agit d'aider les Canadiens autochtones à renforcer leurs capacités et à atteindre leurs objectifs économiques. Les partenariats ne sont pas nécessairement toujours souhaitables ni réalisables. Par exemple, le Comité a entendu des témoignages selon lesquels les préjugés continuent d'entraver la participation autochtone à l'activité économique¹⁸⁷. Barry Seymour, du First Nations Land Advisory Board, a signalé au Comité que les Premières nations qui veulent participer à des entreprises commerciales ne sont pas toujours bien accueillies par l'industrie¹⁸⁸, ajoutant

¹⁸⁴ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint de la Nation nishnawbe-aski.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Délibérations*, 14 juin 2005, Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

¹⁸⁷ *Délibérations*, 24 octobre 2005, John D. Ward, porte-parole, Première nation des Tlingits de la rivière Taku.

¹⁸⁸ *Délibérations*, 8 juin 2005, Barry Seymour, ancien chef de la Première nation Lheidli T'enneh, First Nations Lands Advisory Board.

que les Premières nations ont mauvaise réputation dans certains milieux et que certaines sociétés essaient toujours d'éviter de faire des affaires avec elles ou avec des entreprises de propriété autochtone.

Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA)

Les ERA sont une assise qui permet d'établir des relations durables et mutuellement bénéfiques entre les Autochtones et l'industrie.

Qu'est-ce qu'une ERA?

- Un outil de gestion des impacts économiques, environnementaux et sociaux de l'exploitation des ressources minières.
- Un accord bilatéral ou un contrat privé.
- Un élément clé qui est à la base de bonnes relations entre le promoteur et la population locale.

Pourquoi négocier des ERA?

- Propriété autochtone des terres et des ressources.
- Exigences législatives (p. ex., accords sur les revendications territoriales) et politique officielle du gouvernement.
- Facteurs propres aux projets et indépendants de toute exigence législative ou découlant de politiques.
- Bonnes pratiques appliquées de plein gré par l'industrie minière.

Diavik Diamond Mines Inc. (Territoires du Nord-Ouest)

- 839 millions de dollars de biens et services achetés à des entreprises autochtones (depuis 2003).
- Main-d'œuvre autochtone dans une proportion de 40 p. 100.
- 500 000 \$ en bourses d'études (depuis 2001).
- 7,5 millions de dollars en contributions aux collectivités (p. ex., investissement communautaire, versements directs, dons de charité).

Ekati Diamond Mine, BHP Billiton Diamond Inc. (Territoires du Nord-Ouest)

- 123,6 millions de dollars en biens et services.
- 38 p. 100 des emplois pour les Autochtones (objectif de 31 p. 100).
- Bourses d'études postsecondaires; emplois d'été pour les étudiants; programmes d'apprentissage.

Le Comité admet qu'il y a des cas où des entreprises s'associent à des Autochtones à seule fin de décrocher certains marchés, par exemple les marchés réservés aux Autochtones, ou de s'assurer que leurs projets sont bien considérés par la collectivité et ne sont pas retardés indûment au stade de l'examen. Richard Kappo, grand chef du Conseil tribal des Cris de l'Ouest, a fait observer au Comité :

Nous sommes connus comme une source d'« or rouge ». C'est courant sur les champs de pétrole. [...] Certaines entreprises ont besoin de nous pour ajouter du contenu lié aux Premières nations dans leurs contrats¹⁸⁹.

Le Comité a du mal à voir comment ces dispositions favorisent de façon durable les aspirations au développement économique des Autochtones. Et il peut arriver que les collectivités ou entreprises autochtones qui établissent des coentreprises avec des partenaires commerciaux tirent peu d'avantages durables de ces partenariats, à moins qu'elles ne puissent négocier des accords sur un pied d'égalité avec leurs partenaires pour garantir une juste répartition des avantages et du contrôle des opérations¹⁹⁰.

Les partenariats sont productifs quand ils suscitent des transferts utiles de connaissances et de compétences, par la formation ou le mentorat, et répondent aux intérêts des deux parties. C'était précisément le cas pour Wasaya Airlines. Le partenariat original prévoyait le rachat progressif des actions de Kelner, qui appartenaient à des investisseurs non autochtones. Aujourd'hui, la compagnie appartient en propriété exclusive à des membres des Premières nations, mais les premières années sous la bannière Kelner ont permis aux Premières nations de se familiariser avec tous les aspects du secteur de l'aviation.

Les gouvernements peuvent jouer un rôle en facilitant des partenariats bénéfiques et durables entre les collectivités autochtones et l'industrie. Ainsi, le gouvernement du Canada pourrait commencer par établir un bureau chargé de faciliter les relations entre les sociétés canadiennes et les peuples autochtones. Les mesures visant à appuyer l'implantation d'institutions autochtones, dont des institutions de gouvernance, aideront également les collectivités à se positionner de façon à tirer plus d'avantages durables des partenariats avec l'industrie. Enfin, le gouvernement fédéral devrait encourager les intérêts commerciaux qui s'associent à des collectivités autochtones et investissent dans les capacités de développement économique de ces collectivités, et il devrait songer à leur offrir des mesures incitatives (fiscales). Sur la foi des témoignages qu'il a entendus, le Comité recommande :

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada prenne l'initiative de faciliter l'établissement de partenariats entre les Autochtones et l'industrie, notamment par la voie d'encouragements fiscaux.

¹⁸⁹ *Délibérations*, 27 octobre 2005, Richard Kappo, grand chef, Conseil tribal des Cris de l'Ouest.

¹⁹⁰ *Délibérations*, 17 novembre 2004, le professeur Fred Wien, directeur, Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie. Voir également Fraser, Sarah Jane, « An Exploration of Joint Ventures as a Sustainable Development Tool for First Nations », in *Journal of Aboriginal Economic Development*, vol. 3, n° 1, 2002.

Certains projets d'exploitation des ressources à grande échelle ont transformé les territoires et restreint le mode de vie coutumier des peuples autochtones. Le grand chef adjoint Terry Waboose, de la nation nishnawbe-aski, a décrit comment son peuple avait vécu l'expérience de l'établissement et du développement dans le nord de l'Ontario :

Quelle que soit l'ampleur des changements apportés dans les collectivités Nishnawbe-aski au cours des 30 dernières années, les défis des trois prochaines décennies dépasseront largement ceux du passé. Le développement de l'industrie et des ressources empiète rapidement sur nos terres traditionnelles au nord du 50^e parallèle¹⁹¹.

La contribution économique des activités d'exploitation traditionnelles (c.-à-d. la chasse, la pêche et le trappage) est souvent masquée dans les statistiques officielles. On met l'accent sur les économies de marché ou du secteur public, le « secteur coutumier » –comme l'a appelé le professeur Jon Altman – étant oublié même s'il est très important pour les collectivités autochtones, en particulier celles des régions isolées¹⁹². Par exemple, Statistique Canada a estimé que les Inuits produisaient chaque année pour environ 40 millions de dollars de nourriture du pays¹⁹³. De même, lors de sa comparution devant le Comité, Michael Anderson, du Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin (MKO), nous a dit :

[...] la valeur de remplacement du gibier et du poisson pris au pays, s'il fallait l'acheter en espèces, se situerait entre 35 et 50 millions de dollars par année dans la région du MKO. *Voilà qui est énorme et qui, quelle que soit la mesure adoptée, constitue un pilier des économies de nos nations, mais qui est souvent ignoré et n'est pas protégé officiellement par les politiques gouvernementales*¹⁹⁴. [italique ajouté]

Des témoins ont signalé au Comité que de nombreuses collectivités autochtones, en particulier dans les régions septentrionales et rurales, dépendent quotidiennement de la base de ressources qui les entoure et l'exploitent selon différents modes : traditionnel, commercial et règlements en nature. L'importance des activités traditionnelles pour l'identité et la culture des Autochtones a aussi été soulignée par Oliver Boulette, directeur exécutif, Fédération des Métis du Manitoba :

De nombreux Métis choisissent de rester dans leur collectivité d'appartenance et de passer leur vie à acquérir les compétences qui leur

¹⁹¹ *Délibérations*, 28 septembre 2006, Terry Waboose, grand chef adjoint, nation nishnawbe-aski.

¹⁹² *Délibérations*, 8 décembre 2004, professeur Jon Altman, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.

¹⁹³ Statistique Canada, *Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien*, Catalogue : 89-619-XIF, 2001. On peut consulter ce rapport en ligne, à l'adresse : <http://www.statcan.ca/francais/freepub/89-619-XIF/89-619-XIF2006001.pdf>.

¹⁹⁴ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

permettront de participer à un secteur traditionnel de l'économie. Ces personnes sont les experts de leur domaine et possèdent de nombreuses compétences très spécialisées. Ils léguent à leur collectivité un savoir traditionnel et une compréhension approfondie des coutumes métisses qui définissent l'identité métisse et un lien fort avec la terre¹⁹⁵.

Outre la préservation des liens culturels et spirituels avec la terre, des témoins ont évoqué les bienfaits de la nourriture du pays sur la santé et mis en garde contre une présentation de l'économie traditionnelle selon des notions purement financières :

Nous savons tous que le taux de fréquence du diabète est extrêmement élevé dans la région du MKO. Les aînés et les guérisseurs disent tous : « Mangez de la nourriture traditionnelle et restez actif. » S'il fallait établir la valeur directe et indirecte de l'économie traditionnelle, il est certain que ce serait bien des fois supérieur à la simple mesure du rendement commercial¹⁹⁶.

Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc., a présenté ce point de vue au Comité :

Bien qu'il soit difficile de quantifier la valeur de l'économie traditionnelle en termes monétaires, elle n'en offre pas moins des avantages tangibles en ce qui concerne la qualité de la vie, ainsi que la qualité des aliments, le patrimoine culturel et certaines retombées économiques¹⁹⁷.

L'Inuit Tapirait Kanatami fait observer que, pour les Inuits des territoires nordiques, un meilleur accès à la nourriture du pays (traditionnelle) et la participation à l'économie traditionnelle deviennent d'une grande importance lorsqu'on considère que l'achat de nourriture représente – et de loin – la plus grande partie des dettes personnelles⁽¹⁹⁸⁾. Il s'ensuit que certains Inuits ne peuvent acheter les produits répondant aux besoins alimentaires de base. Dans ces cas, ce sont les liens forts avec la terre et l'accès à la nourriture du pays qui permettent aux familles d'obtenir des produits de première nécessité.

L'incidence du développement à grande échelle sur les économies traditionnelles cause aussi de l'inquiétude aux témoins. On nous a dit que le cours des activités traditionnelles était souvent perturbé par les grands projets de développement économique, notamment dans les secteurs minier et hydroélectrique. À cet égard, mentionnons entre autres les mégaprojets hydroélectriques maintenant bien connus des années 1960 et 1970 dans la région de la baie James du Québec, située en territoire traditionnel cri. La tension qu'implique, d'une part, la réalisation des tels projets – et les avantages susceptibles d'en découler aux chapitres de l'emploi et de l'économie – et, d'autre part, la préservation des économies traditionnelles peut être source de division et difficile à régler.

¹⁹⁵ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Oliver Boulette, directeur exécutif, Fédération des Métis du Manitoba.

¹⁹⁶ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

¹⁹⁷ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Brad Hickes, directeur intérimaire, Développement des affaires économiques, Nunavut Tunngavik Inc.

¹⁹⁸ On estime que les ménages du Nunavik consacrent 44 p. 100 de l'ensemble de leur budget à l'achat de nourriture. Voir, par exemple, gouvernement du Québec, *Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté*, Consultation publique au Nunavik, 17 janvier 2002.

En 2002, les Cris du Nord du Québec se sont de nouveau trouvés face à ce dilemme lors de la signature de la Paix des Braves, ou Entente concernant une Nouvelle Relation. L'Entente a pour objet de mettre à la disposition de la nation crie les outils nécessaires pour faciliter son développement économique et communautaire et une « implication accrue des Cris dans les activités de développement économique sur le Territoire conventionné de la Baie-James ». En échange, les Cris du Nord du Québec donnent leur assentiment au détournement de la rivière Rupert, ouvrant la voie au projet hydroélectrique et à l'inondation subséquente des terres. De nombreux Cris, en particulier les chasseurs et les trappeurs, ont été réticents à accepter l'Entente concernant une Nouvelle Relation et continuent de protester activement contre le projet hydroélectrique. D'autres font cependant valoir que la chasse et la pêche ne pouvaient plus soutenir une population en pleine croissance et que le développement devenait nécessaire, en particulier pour les jeunes générations.

La conciliation des intérêts contradictoires de l'économie de marché et de l'économie traditionnelle ne sera pas une mince tâche. Si beaucoup sont d'accord – ne fût-ce que par fatalisme – avec Bill Namagoose, rédacteur en chef de *Eenou Eeyou Nation*, pour dire que les Cris emprunteront le sentier bien tracé de l'exclusion des débouchés économiques et sociaux s'ils ne tirent pas avantage des occasions de développement à grande échelle, on éprouve aussi, à n'en point douter, le sentiment d'une perte encore plus grande. Comme l'a indiqué Michael Anderson, le dédommagement prévu pourrait s'avérer insuffisant « pour contrer les effets néfastes des activités en question sur les économies traditionnelles et les revenus qui en découlent¹⁹⁹ ».

Néanmoins, la réalité est que la plupart des collectivités autochtones ne peuvent s'en remettre uniquement à l'économie traditionnelle pour soutenir leur population. Mais il serait trop simple de ramener le problème à un choix entre l'économie moderne et l'économie coutumière. À en juger par les témoignages entendus, l'enjeu fondamental pour les dirigeants, les collectivités et leurs membres, est de pouvoir s'exprimer sur la façon dont le développement se concrétise sur leurs terres, de profiter réellement de ses avantages et de le gérer de façon à en réduire l'incidence sur les activités traditionnelles. D'après Matthew Coon-Come, le véritable défi consiste à travailler avec l'industrie afin de réaliser un développement durable :

La difficulté à laquelle nous devons faire face survient lorsqu'il y a des coupes à blanc effectuées à l'aide de systèmes fortement mécanisés. Les activités minières commencent à se multiplier et les terres sont inondées. Le petit et le gros gibier fuient le territoire. Quand il n'y a pas de petit et de gros gibier, les gens quittent le territoire. Il faut pouvoir travailler avec l'industrie... Il s'agit de travailler en collaboration avec l'industrie de façon à assurer le maintien de ce mode de vie. Le problème a toujours été l'imposition de ces règlements à l'industrie. C'est bien d'avoir un règlement forestier qui dit qu'on ne peut rien couper dans un rayon de 100 mètres autour d'un lac quelconque parce qu'un habitat de castor s'y trouve, mais croyez-vous que l'entreprise forestière ou le gouvernement

¹⁹⁹ *Délibérations*, 27 septembre 2006, Michael Anderson, directeur de la recherche, Manitoba Keewatinook Ininiw Okimowin.

fédéral embauchera quelqu'un pour prendre des mesures et veiller à ce que les abatteuses n'entrent pas dans cette zone de 100 mètres et qu'une amende leur sera ensuite imposée si elles y entrent? C'est là une des difficultés si l'on veut protéger ce mode de vie. Nous voulons certainement permettre cela et c'était l'objet de la convention. Grâce à cette convention, la terre était toujours le plus important employeur et nous voulions permettre aux gens de garder ce mode de vie s'ils le désiraient. Il s'agissait d'avoir une relation avec l'industrie qui serait compatible avec ce mode de vie. Nous constatons maintenant que le développement empiète sur ce mode de vie²⁰⁰.

C'est aux collectivités qu'il reviendra de mettre en balance ces intérêts divergents. Il reste que les gouvernements ont un rôle important à jouer pour mettre à la disposition des peuples autochtones les mécanismes institutionnels leur permettant d'exercer un contrôle sur le rythme et la portée du développement dans leurs territoires traditionnels.

²⁰⁰ *Délibérations*, 28 novembre 2006, Matthew Coon-Come, membre du conseil, Grand Conseil des Cris.

Dans le passé, les peuples autochtones ont été écartés afin de permettre l'établissement et l'activité de développement des Européens. Ils ont donc été coupés du courant principal de l'économie et incapables de développer la leur, avec pour résultat que s'est creusé un « écart économique » important entre eux et la population canadienne en général, écart qui continue d'exister.

Malgré les efforts considérables des gouvernements successifs pour améliorer les conditions économiques et sociales des peuples autochtones, la quasi-totalité des indicateurs économiques et sociaux montre que nombre d'entre eux ont un niveau de vie en deçà de celui du reste de la population canadienne. Les dirigeants autochtones nous ont indiqué que les taux de chômage élevés, les faibles revenus et la forte dépendance à l'égard des transferts fédéraux n'étaient plus viables. Rejetant le statu quo, les peuples autochtones souhaitent, réclament et attendent un changement.

Les démarches passées et actuelles visant l'amélioration du bien-être économique et social des peuples autochtones n'ont pas connu énormément de succès. Pour beaucoup, l'accent presque exclusif mis par le gouvernement fédéral sur les dépenses et les programmes sociaux est mal inspiré. De plus en plus, les Autochtones considèrent que le développement économique revêt une importance fondamentale dans la redéfinition de leurs conditions sociales et ils demandent qu'on y accorde une priorité beaucoup plus grande.

Afin de résoudre les problèmes sociaux existants, le Comité juge essentiel d'aider les collectivités autochtones à construire leurs économies et à tirer parti des débouchés économiques. Pour de nombreux peuples et collectivités, le développement économique est tout aussi essentiel au processus d'édification de la nation, à l'indépendance et à l'autonomie. Toutefois, les efforts fragmentaires des gouvernements et les investissements sporadiques dans le développement économique ne suffisent pas pour provoquer des changements significatifs. Le présent rapport vise à jeter un certain éclairage sur les approches susceptibles d'entraîner de tels changements. Nous avançons qu'une rectification du déséquilibre actuel des dépenses fédérales, consacrées dans une très large mesure aux programmes sociaux, s'impose. Pour que se concrétise intégralement la promesse du renouvellement économique, il s'avère crucial de consacrer des investissements importants, à long terme et stratégiques dans le développement économique autochtone – *à la fois dans les réserves et hors des réserves*.

Les collectivités autochtones, leurs membres et leurs entreprises sont déterminés à frayer la voie de l'autonomie économique. En dépit d'obstacles considérables, beaucoup y parviennent. Le développement économique est conçu de manière à respecter les valeurs, les usages et la culture communautaires. La préservation des traditions et de la culture s'effectue en accord avec le monde des affaires et l'économie moderne. Bien qu'elle ne soit pas toujours facile à matérialiser, cette trêve semble en voie d'engendrer des succès remarquables. Les Tlicho nous ont dit qu'ils se serviraient de leur prospérité économique pour demeurer toujours un peuple fort; ils entendent profiter de l'éducation et de l'économie non autochtones tout en conservant ce qui fait la force du peuple tlicho : sa culture et ses valeurs. De même, les Mohawks de Kahnawake ne lancent aucune initiative de développement économique sans avoir d'abord obtenu l'aval et l'appui de leur collectivité.

Les collectivités procèdent « comme elles l'entendent ». Et les perspectives sont très encourageantes. Par exemple, la Première nation de Millbrook, en Nouvelle-Écosse, et la Première nation Squamish, à Vancouver, tirent parti de leur emplacement stratégique pour créer toute une gamme d'entreprises commerciales et de services immobiliers. D'autres, comme les Whitecap Dakota de la Saskatchewan, mettent sur pied des partenariats clés et des entreprises commerciales rentables, comme des parcours de golf et des centres de villégiature. D'autres encore, comme les Tlicho des Territoires du Nord-Ouest, s'associent aux projets de mise en valeur des ressources à grande échelle, par exemple l'exploitation du diamant, et négocient avec les grandes entreprises des ententes sur les retombées et sur les bénéfices.

Partout au pays, les collectivités autochtones, leurs membres et leurs entreprises sont en train de se tailler une place au sein de l'économie nationale et mondiale. Misant sur l'innovation, l'imagination et un esprit d'entreprise infatigable, les Autochtones travaillent non seulement au bien-être et à l'avenir économique de leurs collectivités, mais également à la prospérité nationale.

Ils sont prêts à faire davantage, et même mieux. Nous devons l'être aussi.

CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES DES AUTOCHTONES DU CANADA

En 2001, près d'un million de personnes se disaient autochtones (Indiens d'Amérique du Nord, Métis ou Inuits), ce qui représentait un peu plus de 3 % de la population canadienne (voir le tableau 1 ci-dessous)²⁰¹. La population autochtone est composée de 62 % d'Indiens d'Amérique du Nord, de 30 % de Métis et de 5 % d'Inuits, les 3 % restants étant constitués d'individus d'origine mixte.

Tableau 1 - Population appartenant à un groupe autochtone

| | Population totale | Population autochtone | Indiens d'Amérique du Nord | Métis | Inuits | Population non autochtone |
|---------------------------|-------------------|-----------------------|----------------------------|----------------|---------------|---------------------------|
| Canada | 29 639 030 | 976 305 | 608 850 | 292 305 | 45 070 | 28 662 725 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 508 080 | 18 775 | 7 040 | 5 480 | 4 560 | 489 300 |
| Île-du-Prince-Édouard | 133 385 | 1 345 | 1 035 | 220 | 20 | 132 040 |
| Nouvelle-Écosse | 897 565 | 17 010 | 12 920 | 3 135 | 350 | 880 560 |
| Nouveau-Brunswick | 719 710 | 16 990 | 11 495 | 4 290 | 155 | 702 725 |
| Québec | 7 125 580 | 79 400 | 51 125 | 15 855 | 9 530 | 7 046 180 |
| Ontario | 11 285 545 | 188 315 | 131 560 | 48 340 | 1 375 | 11 097 235 |
| Manitoba | 1 103 700 | 150 045 | 90 340 | 56 800 | 340 | 953 655 |
| Saskatchewan | 963 155 | 130 185 | 83 745 | 43 695 | 235 | 832 960 |
| Alberta | 2 941 150 | 156 225 | 84 995 | 66 060 | 1 090 | 2 784 925 |
| Colombie-Britannique | 3 868 875 | 170 025 | 118 295 | 44 265 | 800 | 3 698 850 |
| Yukon | 28 520 | 6 540 | 5 600 | 535 | 140 | 21 975 |
| Territoires du Nord-Ouest | 37 100 | 18 730 | 10 615 | 3 580 | 3 910 | 18 370 |
| Nunavut | 26 665 | 22 720 | 95 | 55 | 22 560 | 3 945 |

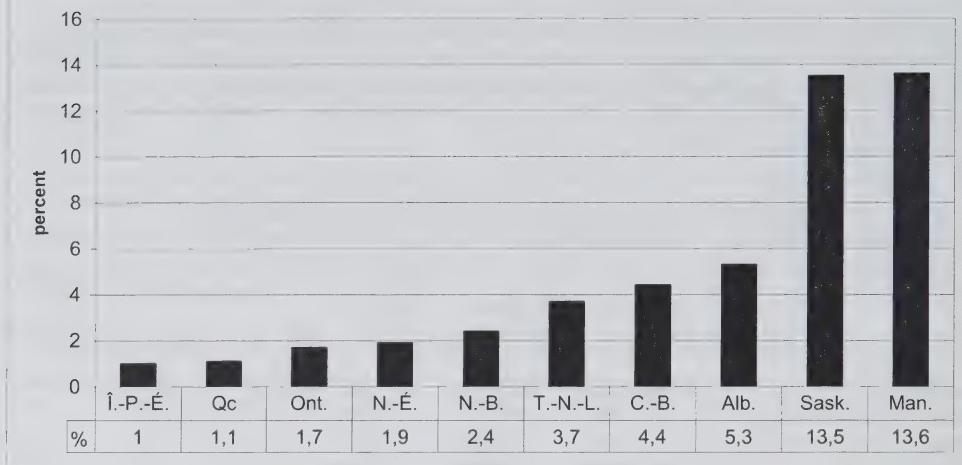
Source : Statistique Canada, Recensement de 2001.

La majorité des Autochtones (62 %) résident dans les provinces de l'Ouest; 19 % vivent en Ontario, 8 % au Québec, 6 % dans les provinces de l'Atlantique et 5 % dans le Nord. La figure 1 montre la population autochtone en *pourcentage* de la population totale de chaque province et territoire. La communauté autochtone du Manitoba et de la Saskatchewan et, dans une mesure moindre, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique constitue une importante présence politique. Ces provinces, notamment, ne peuvent se permettre, comme Michael Mendelson l'a donné à entendre, de laisser la communauté autochtone échouer sur le plan économique ou social. À son avis, il est irréaliste de penser qu'elle peut s'épanouir – surtout au Manitoba et en Saskatchewan – si une partie importante de ses membres est insuffisamment instruite et sans emploi; bien entendu, cela est deux ou trois fois plus vrai dans le cas des territoires²⁰².

²⁰¹ Statistique Canada, Recensement de 2001.

²⁰² Michael Mendelson, *Aboriginal Peoples and Postsecondary Education in Canada*, juillet 2006, p. 2.

Figure 1
Population d'identité autochtone en pourcentage de la population totale, par province et territoire, Recensement de 2001



En 2001, environ 60 % la population indienne inscrite vivait dans une réserve. Selon les projections démographiques, la population vivant à l'intérieur de réserves pourrait augmenter considérablement dans les années à venir si l'hypothèse à l'égard de la migration (arrivées nettes dans les réserves) se vérifie. D'après des données ministérielles : « La proportion d'Indiens inscrits habitant dans les réserves pourrait augmenter et passer d'environ 60 % en 2001 à 75 % en 2021. En revanche, la proportion d'Indiens inscrits habitant en dehors des réserves ainsi que les taux de croissance annuelle quinquennaux correspondants pourraient baisser pendant cette même période²⁰³. »

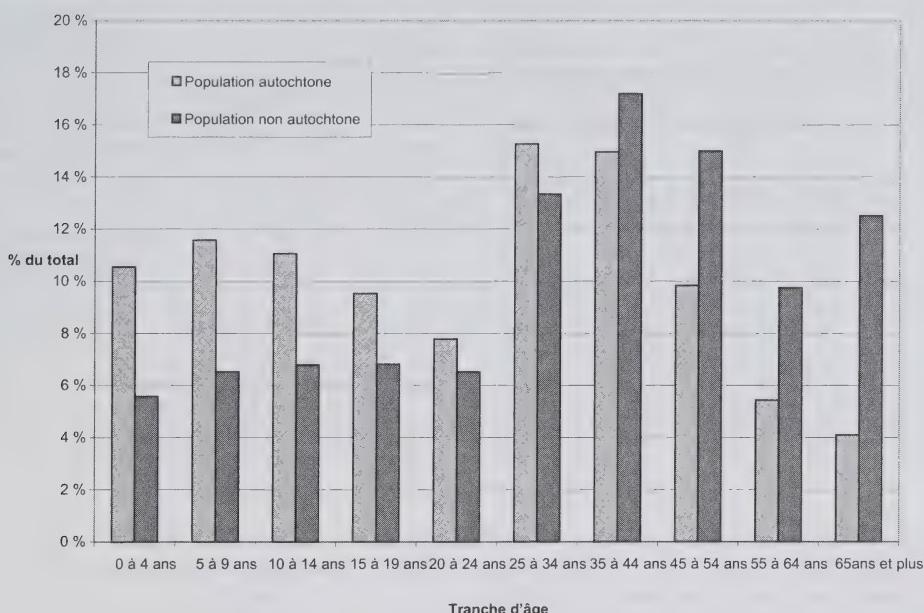
Selon Statistique Canada, près des trois quarts (72 %) des Autochtones (Premières nations, Métis et Inuits) vivent hors-réserves : 51 % dans des régions urbaines et 29 % dans des régions métropolitaines de recensement (RMR). Si l'on observe un faible déplacement de population des régions rurales vers les régions urbaines, aucun secteur de résidence ne présente une baisse de population en termes absolus. Les Métis vivent à 68 % dans les régions urbaines, Winnipeg, Edmonton, Vancouver, Calgary et Saskatoon comptant, ensemble, 29 % de ce groupe. Quatre des cinq collectivités qui affichent les plus fortes populations inuites (Iqaluit, Arviat, Rankin Inlet et Baker Lake) se trouvent au nord du 60^e parallèle et au Nunavut (Kuujjuaq, au Québec, est situé juste au-dessous du 60^e parallèle).

La population autochtone du Canada croît beaucoup plus rapidement que la population non autochtone. Entre 1996 et 2001, elle a progressé de 22 %, soit plus de cinq fois le taux d'accroissement démographique de la population canadienne durant la même période. Ainsi, la population autochtone est beaucoup plus jeune que la population non autochtone : l'âge médian y est d'environ 25 ans contre 38 ans chez les Canadiens non autochtones. En outre,

²⁰³ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Données ministérielles de base*, 2004.

un Autochtone sur trois de moins de 15 ans comparativement à une personne sur cinq dans la population non autochtone (voir la figure 2 ci-dessous).

Figure 2 - Distribution des populations autochtone et non autochtone par tranche d'âge



Source : Statistique Canada, Recensement de 2001.

Ces tendances ont des implications non négligeables sur le plan économique. Le nombre des Autochtones en âge de travailler (15-64 ans) a crû de 25 % entre 1996 et 2001, contre 4 % seulement du côté des non-Autochtones. En 2001, près des deux tiers des Autochtones étaient en âge de travailler, ce qui s'est soldé par une augmentation de 32 % de la population active autochtone comparativement à 7 % seulement dans le cas de la population active non autochtone. D'après des estimations de Statistique Canada, la proportion des Autochtones dans la population active devrait passer de 2,9 % en 2001 à 3,6 % en 2016, ce qui représente une augmentation de 24 %.

Entre 1996 et 2001, le nombre de personnes occupées a augmenté quatre fois plus rapidement chez les Autochtones que chez les non-Autochtones, ce qui a contribué à ramener le taux de chômage des Autochtones de 25 à 19 %. Le nombre de personnes occupées a progressé surtout parmi les Autochtones vivant hors-réservé²⁰⁴. Le tableau 2 contient des chiffres sur l'activité des Autochtones.

²⁰⁴ Statistique Canada, *L'emploi et le revenu en perspective*, « La population active autochtone de l'Ouest canadien », janvier 2007.

Tableau 2 – Principaux chiffres sur l'activité des Autochtones

| | Taux d'activité | | Taux d'emploi | | Taux de chômage | | | Non-Autochtones |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|---------------|-------------------|-----------------|-------------------|------|-----------------|
| | Autochtones | Non-Autochtones | Autochtones | Non-Autochtones | Autochtones | Dans les réserves | | |
| | Hors-réserve | Dans les réserves | Hors-réserve | Dans les réserves | Hors-réserve | Dans les réserves | | |
| Province ou territoire | | | | | | | | |
| Canada | 64,1 | 51,4 | 66,1 | 54,2 | 37,7 | 61,8 | 15,4 | 26,6 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 58,2 | | 56,4 | 40,0 | 44,0 | 45,2 | 31,4 | 42,6 |
| Île-du-Prince-Édouard | 63,5 | | 68,3 | 49,3 | 45,3 | 60,0 | 22,3 | 12,1 |
| Nouvelle-Écosse | 64,4 | 51,9 | 60,9 | 54,1 | 37,0 | 55,1 | 16,0 | 28,6 |
| Île-du-Prince-Édouard | 64,6 | 53,7 | 62,5 | 50,2 | 33,0 | 55,4 | 22,2 | 38,5 |
| Québec | 60,0 | 52,9 | 63,8 | 50,9 | 40,8 | 59,0 | 15,1 | 23,0 |
| Ontario | 65,4 | 57,3 | 66,9 | 57,6 | 45,2 | 63,3 | 11,9 | 21,1 |
| Manitoba | 64,4 | 46,0 | 68,1 | 55,2 | 32,3 | 65,2 | 14,2 | 29,7 |
| Saskatchewan | 59,3 | 42,8 | 68,9 | 48,9 | 29,2 | 66,0 | 17,5 | 31,8 |
| Alberta | 68,6 | 45,5 | 73,1 | 60,6 | 33,5 | 70,0 | 11,6 | 26,4 |
| Colombie-Britannique | 63,5 | 57,6 | 64,9 | 51,4 | 41,6 | 60,1 | 19,1 | 27,7 |
| Yukon | 71,1 | 68,8 | 81,2 | 54,4 | 48,4 | 75,3 | 23,4 | 29,7 |
| Territoires du Nord-Ouest | 69,3 | 62,6 | 87,2 | 59,7 | 50,7 | 84,3 | 13,8 | 19,0 |
| Inuits | 61,1 | N/A | 93,2 | 47,6 | N/A | 90,6 | 22,1 | N/A |
| Genre | | | | | | | | |
| Hommes | 70,4 | 55,8 | 72,4 | 58,5 | 38,0 | 67,6 | 16,9 | 31,8 |
| Femmes | 58,6 | 47,0 | 60,1 | 50,5 | 37,4 | 56,4 | 13,8 | 20,4 |
| | | | | | | | | 6,3 |

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001.

En dépit de l'amélioration des perspectives d'emploi des Autochtones, le taux de chômage de ce groupe en 2001 (19 %) représentait presque trois fois le taux correspondant chez les non-Autochtones (6,5 %). Les taux de chômage sont le plus élevés chez les Indiens d'Amérique du Nord et les Inuits (22 % chacun) et le plus bas chez les Métis (14 %, ce qui représente quand même deux fois le taux correspondant chez les non-Autochtones). Les chiffres montrent clairement que les Autochtones qui vivent dans une réserve, en particulier les hommes, risquent davantage d'être chômeurs que ceux qui vivent hors-réserve.

Selon des estimations de Statistique Canada, les Autochtones devront occuper 190 000 nouveaux emplois entre 2001 et 2016 pour combler l'écart avec les non-Autochtones sur le plan de l'activité et du chômage, ce qui dépendra de la croissance économique.

Si le taux d'activité des Autochtones augmente, l'écart entre les gains des Autochtones et ceux des non-Autochtones demeure important. Le tableau 3 confirme que les Autochtones occupés gagnent sensiblement moins en moyenne que les non-Autochtones, qu'ils travaillent à temps plein ou à temps partiel.

Tableau 3 – Principaux chiffres sur le revenu

| | Total – Population autochtone et non autochtone | Total – Population autochtone | Indiens d'Amérique du Nord – Réponse unique | Métis – Réponse unique | Inuits – Réponse unique | Réponses autochtones multiples | Réponses autochtones non incluses ailleurs | Total – population non autochtone |
|--|---|-------------------------------|---|------------------------|-------------------------|--------------------------------|--|-----------------------------------|
| Population totale de 15 ans plus suivant le revenu d'emploi et l'activité | 23 901 360 | 652 345 | 395 325 | 207 610 | 27 610 | 4 535 | 17 270 | 23 249 010 |
| Ont pas travaillé en 2000 | 7 459 415 | 239 730 | 162 660 | 59 750 | 8 995 | 1 705 | 6 620 | 7 219 680 |
| Ont travaillé à temps plein | 8 855 895 | 167 135 | 90 375 | 64 730 | 6 390 | 1 095 | 4 535 | 8 688 765 |
| Revenu d'emploi moyen \$ | 43 298 | 33 416 | 32 176 | 34 778 | 36 152 | 35 750 | 34 016 | 43 486 |
| Ont travaillé une partie de l'année ou à temps partiel | 7 586 050 | 245 485 | 142 290 | 83 135 | 12 220 | 1 735 | 6 110 | 7 340 565 |
| Revenu d'emploi moyen \$ | 19 207 | 13 795 | 12 837 | 15 386 | 12 866 | 13 796 | 15 997 | 19 383 |
| Population de 15 ans et plus suivant la composition du revenu moyen en 2000 % | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Revenus d'emploi % | 77,1 | 75,1 | 72 | 79,8 | 76,5 | 73,6 | 73,1 | 77,1 |
| Transferts du gouvernement % | 11,6 | 20,8 | 24,3 | 15,7 | 20,3 | 19,9 | 19,4 | 11,5 |
| Autre % | 11,3 | 4,1 | 3,6 | 4,6 | 3,2 | 6,5 | 7,5 | 11,4 |
| Revenu moyen \$ | 29 769 | 19 132 | 17 376 | 22 213 | 19 878 | 19 557 | 20 673 | 30 062 |
| Revenu médian \$ | 22 120 | 13 525 | 12 263 | 16 342 | 13 699 | 13 573 | 14 535 | 22 431 |

Source : Statistique Canada, Recensement de 2001

Les travailleurs indépendants autochtones aussi ont gagné moins en 2001 que leurs homologues non-autochtones (20 603 \$ contre 29 885 \$). En outre, compte tenu du fait que les jeunes Autochtones ont deux fois plus de chances de lancer leur propre entreprise que les jeunes non-Autochtones, la présence d'une population autochtone jeune qui croît rapidement aura des conséquences considérables sur le nombre de travailleurs indépendants et sur l'aide dont ils auront besoin.

L'écart sur le plan de l'emploi et du revenu qui persiste toujours entre Autochtones et non-Autochtones peut en partie s'expliquer par le fait que les niveaux de scolarité atteints par les Autochtones sont en moyenne bien inférieurs à ceux de l'ensemble de la population canadienne (voir le tableau 4, ci-dessous).

Tableau 4

| | Total - Population autochtone et population non autochtone | Total de la population ayant une identité autochtone | Indien de l'Amérique du Nord - Réponse unique | Métis - Réponse unique | Inuit - Réponse unique | Réponses autochtones multiples | Réponses autochtones non comprises ailleurs | Total de la population non autochtone |
|--|--|--|---|------------------------|------------------------|--------------------------------|---|---------------------------------------|
| Population totale de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité atteint | 23 901 360 | 652 350 | 395 325 | 207 615 | 27 610 | 4 535 | 17 265 | 23 249 010 |
| Niveau inférieur au certificat d'études secondaires | 31,3 % | 48,0 % | 50,6 % | 42,1 % | 57,7 % | 44,2 % | 45,2 % | 30,8 % |
| Certificat d'études secondaires seulement | 14,1 % | 9,9 % | 9,0 % | 11,9 % | 6,2 % | 12,1 % | 11,6 % | 14,2 % |
| Formation postsecondaire partielle | 10,8 % | 12,6 % | 12,7 % | 12,4 % | 12,8 % | 10,4 % | 11,1 % | 10,8 % |
| Certificat ou diplôme d'une école de métiers | 10,9 % | 12,1 % | 11,5 % | 13,6 % | 11,1 % | 11,8 % | 11,8 % | 10,8 % |
| Certificat ou diplôme collégial | 15,0 % | 11,6 % | 10,7 % | 13,4 % | 9,5 % | 15,5 % | 12,7 % | 15,1 % |
| Certificat ou diplôme universitaire inférieur au baccalauréat | 2,5 % | 1,4 % | 1,4 % | 1,4 % | 0,8 % | 2,3 % | 1,5 % | 2,5 % |
| Grade universitaire | 15,4 % | 4,4 % | 4,1 % | 5,3 % | 1,8 % | 3,6 % | 6,1 % | 15,7 % |

Source : Statistique Canada, Recensement 2001

Le fait qu'en 2001, environ 48 % des Canadiens d'origine autochtone n'avaient pas de diplôme d'études secondaires est troublant et constitue un énorme obstacle au développement économique. Fait plus troublant encore, le recensement de 2001 a révélé que 58 % des Canadiens autochtones de 20 à 24 ans vivant dans une réserve n'avaient pas terminé leurs études secondaires, par comparaison à 16 % pour l'ensemble de la population canadienne²⁰⁵. Ce n'est qu'en relevant le défi de l'éducation, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, que l'on réussira à assurer le développement économique et communautaire à long terme.

²⁰⁵ Michael Mendelson, *Improving Primary and Secondary Education on Reserves in Canada*, Caledon Institute of Social Policy, octobre 2006.

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR PARTIE

PARTIE II : NÉCESSITÉ D'ABORDER DIFFÉREMMET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada intervienne immédiatement pour renforcer son engagement à faire du développement économique des Autochtones l'une de ses grandes priorités et que le financement de ce développement économique soit majoré de façon à représenter une proportion plus importante de l'affectation budgétaire fédérale.

Que le gouvernement du Canada assume un rôle de leadership afin d'établir, en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, des fonds régionaux de développement économique des Autochtones, que ces fonds comprennent la création d'entreprises, l'éducation et la formation et qu'ils ciblent les personnes des Premières nations, les Inuits et les Métis.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, élabore une nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones qui respecte les différences régionales et identitaires et épouse une approche intégrée, intersectorielle à long terme au lieu de l'approche actuelle reposant sur des projets de courte durée.

Que le gouvernement du Canada, avec l'étroite collaboration des organisations des Premières nations, des Métis et des Inuits, établisse un organisme autonome de développement économique indépendant des ministères et des organismes centraux pour offrir les programmes de développement économique des Autochtones et appliquer la nouvelle stratégie de développement économique des Autochtones.

Mesure recommandée :

Qu'à titre de mesure provisoire, le gouvernement du Canada rétablisse immédiatement les montants dont avaient été amputés les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien au titre de la participation au développement économique.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada réaffirme son engagement envers la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et, avec la collaboration des organisations autochtones, qu'il prenne immédiatement des mesures pour régler les problèmes liés à la Stratégie, notamment en ce qui concerne les conditions d'admissibilité et les exigences de contenu.

PARTIE III

LOI SUR LES INDIENS – OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LES RÉSERVES

Mesures recommandées :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations compétentes des Premières nations, établisse immédiatement un processus en vue d'étudier les conséquences négatives de la *Loi sur les Indiens* pour le développement économique à l'intérieur des réserves et d'élaborer dans les meilleurs délais des solutions pour lever les restrictions de cette loi qui limitent ou empêchent le développement dans les réserves;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres Premières nations touchées, prenne les mesures voulues pour étendre le champ d'application de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* à d'autres Premières nations et qu'il veille à ce que les Premières nations signataires aux fins de l'application de la *Loi* bénéficient d'un financement adéquat;

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration du First Nations Land Advisory Board, de l'Assemblée des Premières Nations et d'autres organisations intéressées des Premières nations, élabore un système national d'enregistrement des terres des Premières nations.

PARTIE IV

ASSURER L'ACCÈS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes et les collectivités autochtones, élabore et mette en œuvre un cadre national de consultation et d'accordement pour les Autochtones compatible avec les décisions rendues par la Cour suprême du Canada et que ce cadre comporte des étapes visant à s'assurer que des ententes en matière de partage des recettes de l'exploitation des ressources sont négociées avec les groupes autochtones concernés dans les cas où des approbations fédérales sont sollicitées pour des projets de développement des ressources.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada élabore des programmes ciblés pour appuyer la capacité de gestion des terres et des ressources naturelles des collectivités autochtones, y compris la création éventuelle d'un organisme autochtone de gestion des terres et des ressources.

PARTIE V DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL (GOUVERNANCE)

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, prenne des mesures immédiates pour remédier au manque de subventions d'exploitation offertes actuellement aux Sociétés de financement des Autochtones.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, établisse une stratégie globale de développement économique des ressources naturelles pour les Autochtones comportant des arrangements institutionnels propres à soutenir l'augmentation des capacités des Autochtones et un plus grande participation de ceux-ci à une économie de ressources.

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les organismes autochtones, voie à l'élaboration d'arrangements institutionnels propres à soutenir le développement économique des Autochtones, y compris une institution visant l'excellence et le renforcement des capacités.

PARTIE VI FORMATION ET ÉDUCATION

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada intervienne sans tarder pour renforcer les programmes d'apprentissage et les programmes de perfectionnement en lecture, écriture et calcul destinés aux Autochtones, ainsi que la participation à ces programmes, et qu'il prévoie des incitatifs fiscaux pour les entreprises qui offrent de tels programmes.

PARTIE VII EMPLACEMENT, TAILLE ET INFRASTRUCTURE

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada, avec la collaboration d'organismes provinciaux, territoriaux et autochtones, mette en œuvre un programme d'infrastructure à l'intention des Inuits et des Premières nations doté d'un budget suffisant et qui :

- **remédiera d'ici dix ans au manque d'infrastructure dans les collectivités inuites et celles des Premières nations;**
- **comportera un volet consacré aux infrastructures nécessaires au développement industriel et commercial.**

PARTIE VIII PARTENARIATS AVEC L'INDUSTRIE

Mesure recommandée :

Que le gouvernement du Canada prenne l'initiative de faciliter l'établissement de partenariats entre les Autochtones et l'industrie, notamment par la voie d'encouragements fiscaux.

TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS

38^e législature, 1^{re} session
 (4 octobre 2004 - 29 novembre 2005)

| ORGANISATION | NOM, TITRE | DATE DE COMPARUTION | MÉMOIRE |
|--|--|----------------------------------|---------|
| Aboriginal Multi-Media Society of Alberta | Bert Crowfoot, PDG, fondateur et éditeur | 28 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| Aboriginal Tourism Association of British Columbia | Brenda Baptiste, présidente | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| Affaires indiennes et du Nord Canada | Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement économique, Secteur des programmes et des politiques socio-économiques | 14 juin 2005 | |
| | Leslie Whitby, directrice générale intérimaire, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, Programme des affaires du Nord | | |
| | Keltie Voutier, conseiller principal en matière de politiques, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord, Programme des affaires du Nord | | |
| All Nations Trust Company | Ruth Williams, PDG | 26 octobre 2005, à Kelowna | X |
| Arctic Co-operatives Limited | Bill Lyall, président du conseil | 23 novembre 2005 | |
| Assemblée des Chefs du Manitoba | Grand chef Dennis Whitebird | 4 mai 2005 | |
| | Louis Harper, adjoint spécial | | |

| | | | |
|--|---|----------------------------------|---|
| Assemblée des Premières nations | Chef Jason Goodstriker, chef régional | 15 juin 2005 | |
| | Judy Whiteduck, Directrice du développement économique | | |
| | Dean Polchies, analyste de la recherche et des politiques | | |
| Association nationale des agents du bâtiment des premières nations | Bud Jobin, coprésident | 23 novembre 2005 | X |
| | Keith Maracle, coprésident | | |
| | John Kiedrowski, gérant de projet | | |
| Association nationale des sociétés autochtones de financement | Robert Ballantyne, président du conseil | 22 novembre 2005 | |
| | Dan Brant, PDG | | |
| Athabasca Tribal Council | Roy Vermillion, chef de la direction | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | X |
| À titre personnel | Jon Altman, directeur, Centre de recherche sur les politiques économiques des Autochtones, Université nationale d'Australie | 8 décembre 2004 | |
| | Bob Anderson, Professeur agrégé, faculté d'administration, University of Regina | 7 décembre 2004 | |
| | Stephen Cornell, codirecteur du Projet Harvard sur le développement des Indiens américains | 1 ^{er} décembre 2004 | |
| | Fred Wien, professeur, directeur du Atlantic Aboriginal Health Research Program, Université Dalhousie | 17 novembre 2004 | |
| Bureau du vérificateur général du Canada | Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada | 4 mai 2005 | |
| | Jerome Berthelette, directeur principal | | |
| | Jeff Greenberg, directeur principal | | |

| | | | |
|---|---|-------------------------------------|---|
| Burns Lake Native Development Corporation | Emma Palmantier, vice-présidente, chef de la nation Lake Babine | 24 octobre 2005, à Prince George | X |
| Brenco Media | Brenda Chambers, propriétaire | 26 octobre 2005, à Kelowna | |
| Canadian Co-operative Association | Mary Nirlungayuk, membre du conseil | 23 novembre 2005 | |
| | Carol Hunter, directrice exécutive | | |
| Carrier Sekani Tribal Council | Harry Pierre, chef tribal | 24 octobre 2005, à Prince George | |
| Centre for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan | Lou Hammond Ketilson, directrice | 23 novembre 2005 | |
| Cheam Indian Band | Douglas Sidney | | X |
| Ch-ill-kway-uhk Forestry Limited Partnership | Roy Mussell, président | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| Coastal First Nations | Art Sterritt, directeur exécutif | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| Coastal First Nations of the Turning Point Initiative | | | X |
| Conseil Tribal des Dogrib du Traité 11 | John B. Zoe, négociateur en chef | 7 décembre 2004 | |
| | Alexis Arrowmaker, aîné-conseiller | | |
| | Harry Simpson, aîné-conseiller | | |
| | Bertha Rabesca-Zoe, conseillère juridique | | |
| | James Rabesca, interprète | | |
| Cree Industries | John Olsen, président | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| Douglas First Nations | Darryl Peters, chef | 25 octobre 2005, à Vancouver | X |
| First Nations Fiscal Institutions Initiative | Clarence (Manny) Jules, porte-parole | 24 novembre 2004 | |
| First Nations Oil and Gas Pilot Project | Leonard Good Eagle, président | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Harley Frank | | |
| | Kirby Manyfingers | | |
| Gitxsan Nation | Jim Angus, chef héréditaire, Wii Aliist | 24 octobre 2005, à Prince George | |

| | | | |
|--|---|----------------------------------|---|
| GTM Consulting | Jane Atkinson, présidente | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| | Lynne Figgess, directrice générale | | |
| Henry Bird Steinhauer Development Foundation Ltd. | Melvin Steinhauer, président | 28 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Arthur New, gestionnaire des affaires | | |
| Huu-ay-aht First Nation | Robert Dennis, chef | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| Indian Resource Council | Roy Fox, président | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Kirk Purdy, vice- président exécutif, Overlord Financial inc. | | |
| | Larry Kaida, adjoint exécutif du président | | |
| Indian Taxation Advisory Board | Clarence (Manny) Jules, président | 26 octobre 2005, à Kelowna | |
| Industrie Canada | Jeff Moore, directeur exécutif, Entreprise autochtone Canada | 10 mai 2005 | |
| | Gerry Huebner, gestionnaire, Services au Programme Entreprise autochtone Canada | | |
| | Kevin Freiheit, économiste principal de recherche | | |
| Initiative sur les institutions fiscales des Premières nations | Robert Louie, président, chef de la Première Nation Westbank | 8 juin 2005 | |
| | Bill Williams, chef de la Première nation Squamish | | |
| | Barry Seymour, ancien chef de la Première nation Lheidli T'enneh | | |
| Khowutzun Development Corporation | Brennan Gohn, directrice des communications | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| Ktunaxa Nation Council | Sophie Pierre, chef de la bande indienne St. Mary's | 26 octobre 2005, à Kelowna | X |
| Liligid Feast House | Dolly Watts, propriétaire | 25 octobre 2005, à Vancouver | |

| | | | |
|---|---|-------------------------------------|---|
| Little Red River Cree Nation | Larry Hutchinson, agent principal d'administration Patrick Cleary, conseiller principal en recherche | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | X |
| Métis Nation of Alberta | Karen Collins, ministre du développement économique | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | John Parkins, conseiller en matière de développement économique | | |
| Métis Nation British Columbia | Keith Henry, directeur général | 25 octobre 2005, à Vancouver | X |
| Métis Settlements General Council | Alden Armstrong, président | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| Nakoda-Wesley First Nation | Ron Stonier, agent de développement économique | 28 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Trent Fox, responsable de programme | | |
| 4 Nations (Gitxsan House of Nii Kyap – Kwadacha First Nation – Takla First Nation – Tsay Keh Dene First Nation) | | | X |
| Nisga'a Lisims Government | Nelson Leeson, président | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| | Arthur Mercer, coordonnateur de développement économique | | |
| Nisga'a Nation | | | X |
| Northern Native Fishing Corporation | Harry Nyce, président | 24 octobre 2005, à Prince George | |
| | William Moore | | |
| | William G. Starr, chef du Kispiox Band Council | | |
| Northwest Tribal Treaty Nations | Justa Monk, président exécutif | 24 octobre 2005, à Prince George | X |
| Okanagan Indian Band | Tim Isaac, conseiller | 26 octobre 2005, à Kelowna | X |

| | | | |
|------------------------------------|--|----------------------------------|---|
| Okanagan Nation Alliance | Christina Rowland, agente de développement économique | 26 octobre 2005, à Kelowna | |
| Osoyoos Indian Band | Clarence Louie, chef | 26 octobre 2005, à Kelowna | X |
| Piikuni Utilities Corporation | William Big Bull, Energy Manager | 28 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| Ralliement national des Métis | Audrey Poitras, vice-présidente | 15 juin 2005 | |
| | Valerie Nicholls, directrice des affaires intergouvernementales | | |
| Ressources naturelles Canada | Jim Farrell, directeur général, Direction de la politiques, de l'économie et de l'industrie, Service canadien des forêts | 8 juin 2005 | |
| | Brian Wilson, directeur, Division des programmes, Direction des sciences et des programmes | | |
| Siksika First Nation | | | X |
| Siksika Resource Developments Ltd. | Clement Doore, président et chef des opérations | 28 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Trent Blind, directeur financier | | |
| Squamish First Nation | Harold G. Calla, conseiller principal | 25 octobre 2005, à Vancouver | |
| | Jason Calla, économiste | | X |
| Sunchild E-Learning Community | Harry Goodrunning, responsable de l'éducation, Sunchild First Nation | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Nelson Daychief, président du conseil et directeur de l'éducation | | |
| | Martin Sacher, directeur général et administrateur du programme | | |
| Taku River Tlingit First Nation | John D. Ward | 24 octobre 2005, à Prince George | |
| | Kenneth Edzerza | | X |

| | | | |
|------------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| Tlowitsis First Nation | Thomas Smith, conseiller, agent de développement économique | 24 octobre 2005, à Prince George | |
| Tourisme Autochtone Canada | Allan Luby, président | 22 novembre 2005 | |
| | Linda Webber, directrice exécutive intérimaire | | |
| Treaty 7 Management Corporation | Edwina Stump, directrice générale | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| | Ryan Robb, agent de développement des entreprises | | |
| Tsekani First Nation | Lucy Martin, conseillère hors-réserve | 24 octobre 2005, à Prince George | |
| | Bob Inkpen, gestionnaire du développement économique | | |
| Tsuu T'ina Nation | Lyle Dodginghorse, conseiller | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | X |
| | Peter K. Manywounds, consultant-projets spéciaux | | |
| West Moberly First Nations | Roland Willson, chef | 24 octobre 2005, à Prince George | X |
| Western Cree Tribal Council | Grand Chef Richard Kappo | 27 octobre 2005, à Tsuu T'ina | |
| Westbank First Nation | Robert Louie, chef | 26 octobre 2005, à Kelowna | X |
| | Mike De Guevara, conseiller | | |
| 4 Nations | Gordon Sebastian, directeur exécutif | 24 octobre 2005, à Prince George | X |

TÉMOINS ENTENDUS ET MÉMOIRES SOUMIS

**39^e législature, 1^{re} session
(3 avril 2006 -...)**

| ORGANISATION | NOM, TITRE | DATE DE COMPARUTION | MÉMOIRE |
|--|---|----------------------------------|---------|
| Aboriginal Chamber of Commerce | Bonnie Sypulski, membre du conseil d'administration | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| | Edward Kidd, directeur général | | |
| Aboriginal Council of Winnipeg | Larry Wucherer, président | 27 septembre 2006, à Winnipeg | |
| Assembly of Manitoba Chiefs | Ian Cramer, conseiller principal d'affaires | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| Assemblée des Premières nations | Chef Jason Goodstriker, chef régional de l'Alberta | 31 mai 2006 | |
| | Judy Whiteduck, directrice du développement économique | | |
| | Dean Polchies, analyste de la recherche et des politiques | | |
| Association des produits forestiers du Canada | Avrim Lazar, président-directeur général | 6 décembre 2006 | |
| | Andrew de Vries, directeur, Biologie de la conservation | | |
| Association nationale de foresterie autochtone | Lorraine A. Rekmans, directrice générale | 31 mai 2006 | |
| | Harry Bombay, directeur des initiatives stratégiques | | |

| | | | |
|---|--|-------------------------------------|---|
| À titre personnel | Marianne Ironquill Meadmore | 26 septembre 2006, à Saskatoon | |
| Conseil pour le développement des ressources humaines autochtones du Canada | Kelly Lendsay, président et chef des opérations | 26 septembre 2006, à Saskatoon | |
| Donna Cona inc. | John Bernard, président et chef des opérations | 7 juin 2006 | |
| EnCana Corporation | Andrew Popko, vice-président, Relations avec les Autochtones | 6 décembre 2006 | |
| Federation of Saskatchewan Indian Nations | Guy Lonechild, chef intérimaire | 26 septembre 2006, à Saskatoon | X |
| | Bob Kayseas, conseiller | | |
| FedNor | Mary Ellen Ripley, gestionnaire intérimaire, Nord-Ouest de l'Ontario | 28 septembre 2006, à Thunder Bay | |
| | Lesley Stefureak, conseillère en politiques sur les questions autochtones | | |
| Grand Conseil des Cris | Jack Blacksmith, président de Cree Regional Economic Enterprises Co. (CREECO) et président du conseil du Bureau d'indemnité cri | 28 novembre 2006 | |
| | Matthew Coon Come, membre du conseil | | |
| Inuit Tapiriit Kanatami | Mary Simon | | X |
| Kitsaki Management Limited Partnership | Tammy Cook-Searson, chef de la bande indienne de Lac LaRonge | | X |

| | | | |
|--|---|----------------------------------|---|
| Lafond Insurance and Financial Services Ltd. | Lester D. Lafond, président | 26 septembre 2006, à Saskatoon | |
| Manitoba Aboriginal and Northern Affairs | Joe Morrisseau, directeur exécutif | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| Manitoba Hydro | Bob Monkman, directeur, Relations communautaires, Division des relations avec les Autochtones | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| Manitoba Keewatinook Ininew Okimowin | Grand chef Sydney Garrioch | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| | Joe Guy Wood, coordinateur du développement économique | | X |
| | Michael Anderson, directeur de la recherche | | X |
| | Richard Hart, directeur général | | |
| | Ashmede Asgarali, directeur des technologies de l'information | | |
| Manitoba Metis Federation | Jack Park, président du Développement économique | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| | Oliver Boulette, directeur général | | |
| | Donald Roulette, conseiller exécutif en développement stratégique | | |
| Meadow Lake Tribal Council | Helen Ben, chef | 26 septembre 2006, à Saskatoon | X |
| Nishnawbe Aski Nation | Grand chef adjoint Terry Waboose | 28 septembre 2006, à Thunder Bay | X |

| | | | |
|---|---|-------------------------------------|---|
| Northlands College | Bill McLaughlin, président-directeur principal | | X |
| Nunavut Tunngavik inc. | Alastair Campbell, Conseiller principal en politiques | 28 novembre 2006 | X |
| | Brad Hickes, directeur intérimaire, développement des affaires économiques | | |
| | Glenn Cousins, directeur général, Nunavut Economic Forum | | |
| | Okalik Eegeesiak, directrice, Développement social et économique, Inuit Tapiriit Kanatami | | X |
| Ministère des Richesses naturelles de l'Ontario | Charlie Lauer, sous- ministre adjoint | 28 septembre 2006, à Thunder Bay | X |
| Ministère du développement du Nord et des mines de l'Ontario | Dave Laderoute, gérant de l'équipe de la région de Thunder Bay | 28 septembre 2006, à Thunder Bay | X |
| Pic River First Nation | Byron LeClair, agent de développement économique | 28 septembre 2006, à Thunder Bay | |
| Saskatchewan First Nations and Métis Relations | Richard Gladue, sous- ministre adjoint | 26 septembre 2006, à Saskatoon | |
| Saskatchewan Indian Equity Foundation Board | Lucy Pelletier, présidente | 26 septembre 2006, à Saskatoon | X |
| Saskatoon Tribal Council | Matthew Sherry, conseiller en développement économique | 26 septembre 2006, à Saskatoon | X |
| | Wilma Isbister, directrice générale | | |

| | | | |
|---|---|-------------------------------------|---|
| Sasknative Economic Development Corporation | Gregg Fofonoff, chef des opérations | 26 septembre 2006, à Saskatoon | X |
| SIEF Investments inc. | Crystal McLeod, présidente du conseil | 26 septembre 2006, à Saskatoon | X |
| Southeast Community Futures Development Corporation | Carol Johnston, directrice | 27 septembre 2006, à Winnipeg | |
| Tribal Councils Investment Group of Manitoba Ltd. | Robert Campbell, directeur, Expansion et relations publiques | 27 septembre 2006, à Winnipeg | X |
| Tribal Wi Chi Way Win Capital Corporation | Crystal Laborero, chargée de projet | 27 septembre 2006, à Winnipeg | |
| Wasaya Airways LP | Tom Morris, président et chef des opérations | 28 septembre 2006, à Thunder Bay | X |
| Whitecap Dakota First Nation | Darcy Bear, chef | 26 septembre 2006, à Saskatoon | |
| | Darrell Balkwill, directeur du développement économique | | |

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Lettermail

Poste-payé

Poste-lettre

1782711

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESS

Assembly of First Nations:

Wilton Littlechild, Regional Chief, Alberta.

TÉMOIN

Assemblée des Premières Nations :

Wilton Littlechild, chef régional, Alberta.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Editions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Chair:
The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Peuples autochtones

Président :
L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Wednesday, April 25, 2007
Wednesday, May 2, 2007

Le mercredi 25 avril 2007
Le mercredi 2 mai 2007

Issue No. 15

Fascicule n° 15

Second meeting on:

Bill S-216, An Act providing
for the Crown's recognition of self-governing
First Nations of Canada

Deuxième réunion concernant :

Le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance
par la Couronne de l'autonomie gouvernementale
des Premières nations du Canada

First meeting on:

Drinking water in First Nation's communities

Première réunion concernant :

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, P.C. |
| Dyck | (or Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Ex officio members
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston
et

Les honorables sénateurs :

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, C.P. |
| Dyck | (ou Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux Payette, C.P. (ou Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Membres d'office
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday, March 29, 2007:

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Di Nino:

That the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, in accordance with rule 86(1)(q), be authorized to examine and report on recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities, notably: the November 2006 *Report of the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations*; the 2005 Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development on *Drinking Water in First Nations Communities*; and the Department of Indian Affairs and Northern Development's Plan of Action to address drinking water concerns in First Nations' communities.

That the Committee submit its report on this matter to the Senate no later than June 15, 2007.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 29 mars 2007 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Di Nino,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé, conformément à l'article 86(1)q) du Règlement, à étudier, pour en faire rapport, les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, notamment : le *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* (novembre 2006); le Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable, *L'eau potable dans les collectivités des Premières nations* (2005); et le plan d'action amorcé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour s'attaquer aux problèmes liés à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations;

Que le Comité présente son rapport sur ce sujet au Sénat au plus tard le 15 juin 2007.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2007
(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:16 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson and St. Germain, P.C., (6).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Mary C. Hurley and Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, December 13, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada. (*See Issue No. 13, Tuesday, February 27, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:*As individuals:*

Jerome Slavik, Lawyer and Negotiator, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP;

Bradford W. Morse, Professor, Faculty of Law, Common Law Section, Ottawa University.

The Chair made opening remarks.

Jerome Slavik made a statement and answered questions.

At 7:14 p.m. the committee suspended.

At 7:17 p.m. the committee resumed.

Bradford W. Morse made a statement and answered questions.

The committee considered a draft budget application for its legislative work for the fiscal year ending March 31, 2008.

The Honourable Senator Peterson moved that the following budget application for legislation be approved for submission to the committee on Internal Economy, Budgets and Administration:

| | |
|-----------------------------------|---------|
| Professional and Other Services | \$7,800 |
| Transportation and Communications | — |
| All Other Expenditures | 1,000 |
| Total | \$8,800 |

The question being put on the motion, it was adopted.

At 7:45 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 25 avril 2007
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 16, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson et St. Germain, C.P. (6).

Aussi présentes : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Mary C. Hurley et Tonina Simeone.

Également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 13 décembre 2006, le comité poursuit son examen du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 13 des délibérations du comité du 27 février 2007.*)

TÉMOINS :*À titre personnel :*

Jerome Slavik, avocat et négociateur, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP;

Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit, Section de Common Law, Université d'Ottawa.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Jerome Slavik fait une déclaration puis répond aux questions.

À 19 h 14, la séance est interrompue.

À 19 h 17, la séance reprend.

Bradford W. Morse fait une déclaration puis répond aux questions.

Le comité examine une ébauche de budget concernant ses travaux législatifs pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008.

L'honorable sénateur Peterson propose que le budget suivant pour l'examen des lois soit approuvé et soumis au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

| | |
|-----------------------------------|-----------------|
| Services professionnels et autres | 7 800 \$ |
| Transports et communications | — |
| Autres dépenses | 1 000 \$ |
| TOTAL | 8 800 \$ |

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 45, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2007
 (33)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Hubley, Peterson, St. Germain, P.C. and Watt (4).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee began its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

WITNESSES:

Office of the Auditor General of Canada:

Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development;

Ronald Campbell, Assistant Auditor General;

Jerome Berthelette, Principal;

André Côté, Director.

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations Sector;

Marc Brooks, Director General, Community Development Branch.

The Chair made opening remarks.

Ron C. Thompson made a statement and together with Ronald Campbell, Jerome Berthelette and André Côté, answered questions.

At 7:05 p.m. The committee suspended.

At 7:08 p.m. The committee resumed.

Christine Cram made a statement and with Marc Brooks answered questions.

At 8:01 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2007
 (33)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Hubley, Peterson, St. Germain, C.P., et Watt (4).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité entreprend son examen des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

TÉMOINS :

Bureau du vérificateur général du Canada :

Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim;

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint;

Jerome Berthelette, directeur principal;

André Côté, directeur.

Affaires indiennes et du Nord canadien :

Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des politiques socioéconomiques et opérations régionales;

Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire.

Le président fait une déclaration liminaire.

Ron C. Thompson fait une déclaration puis, aidé de Ronald Campbell, Jerome Berthelette et André Côté, répond aux questions.

À 19 h 5, la séance est interrompue.

À 19 h 8, la séance reprend.

Christine Cram fait une déclaration puis, aidée de Marc Brooks, répond aux questions.

À 20 h 1, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 25, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada, met this day at 6:16 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator St. Germain from British Columbia, chair of the committee. Today our committee continues its study of Bill S-216, providing for the Crown's recognition of self-governing First Nations of Canada.

First let me introduce the members of the committee who are here with us. We have Senator Lovelace Nicholas from the province of New Brunswick, Senator Dyck from the province of Saskatchewan, Senator Hubley from the province of Prince Edward Island, Senator Gill from the province of Quebec and Senator Peterson from the province of Saskatchewan.

Bill S-216 proposes a legislative framework for the optional exercise of self-government by First Nation communities seeking an alternative to the Indian Act regime. The bill recognizes the jurisdiction of First Nations to legislate in specified fields and reconciles that jurisdiction with the jurisdiction exercised by the federal and provincial governments. The limits of a First Nation's jurisdiction are set out in its constitution, and its law-making powers are limited by several factors. A referendum must be held on the subject, and the proposal, including a constitution, must be put before the electors. The bill applies only to recognized, land-based indigenous communities and sets forth the relationship between them and the province in which they are situated. It also provides for the management of First Nation land and finances.

Tonight we have with us as a witness Mr. Jerome Slavik, lawyer and negotiator and partner in Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP. Mr. Slavik has done a lot of work on issues involving Aboriginal peoples.

The floor is yours, Mr. Slavik.

Jerome Slavik, Lawyer and Negotiator, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP, as an individual: Thank you kindly, senators, for asking me appear before you again. I very much enjoyed my last appearance before you on the specific claims policy. In that regard, I commend honourable senators for producing a very focused, succinct and accurate analysis of both the problems with the claims process and the measures that will be needed to move the claims process out of its currently

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi, 25 avril 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones auquel a été renvoyé le projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada, se réunit ce jour à 18 h 16 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Je suis heureux de vous accueillir au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur St. Germain. Je viens de la Colombie-Britannique et je suis le président du comité. Nous poursuivons donc notre étude du projet de loi S-216, Loi prévoyant la reconnaissance par la Couronne de l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Canada.

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter les membres du comité. Nous avons le sénateur Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick, le sénateur Dyck, de la Saskatchewan, le sénateur Hubley, de l'Île-du-Prince-Édouard, le sénateur Gill, du Québec, et le sénateur Peterson, de la Saskatchewan.

Le projet de loi S-216 propose un processus optionnel de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale pour les communautés des Premières nations désireuses de se prévaloir d'un mécanisme différent de celui prévu par la Loi sur les indiens. Ce projet de loi reconnaît aux Premières nations une compétence législative dans des domaines précis et réconcilie cette forme de compétence avec les pouvoirs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les limites de compétence d'une Première nation sont fixées dans sa Constitution, et sa capacité d'adopter des lois est limitée par un certain nombre de facteurs. Il est possible de tenir un référendum sur ce sujet et les éventuelles propositions, notamment en ce qui concerne la Constitution de la Première nation, doivent être soumises aux électeurs. Ce projet de loi ne s'applique qu'aux communautés autochtones reconnues qui sont propriétaires de leurs terres, et il fixe leurs relations avec les provinces où elles se situent. Ce cadre fixe également les paramètres de la gestion des terres et du financement des Premières nations.

Nous accueillons ce soir M^e Jerome Slavik, avocat et négociateur, qui est associé au cabinet Ackroyd, Piasta, Roth & Day, LLP. M^e Slavik a beaucoup travaillé dans des dossiers concernant les peuples autochtones.

Vous avez la parole, maître Slavik.

Jerome Slavik, avocat et négociateur, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP, à titre personnel : Merci beaucoup, sénateurs, de m'avoir réinvité à témoigner devant vous. J'ai beaucoup apprécié mon dernier passage ici au sujet de la politique sur les revendications particulières. À ce sujet, je dois féliciter les sénateurs d'avoir produit une analyse très ciblée, succincte et précise qui énonce les problèmes que pose le processus de revendication ainsi que les mesures qui seront nécessaires pour

unacceptable state of affairs. You did a great service on behalf of Aboriginal people, and all the clients that we work for, without exception, are sending letters endorsing that report. Thank you for that excellent work. It is important for all Canadians that this committee shines light on very difficult, intransigent issues. Personally and on behalf of our clients, thank you for your good work.

Today, I have been asked to speak on the topic of First Nation governance in relation to the proposed bill. I have prepared a paper for you, and it is available at the back of the room. I have also attached a supplementary paper that I just delivered at an Aboriginal law conference yesterday. It speaks to the broader issue of reconciliation of Crown-First Nation interests and new strategies and frameworks to approach that issue.

My perspective is not one of self-government theorist or academician. Perhaps there has been much too much focus on the concepts and theory of Aboriginal governance and too little focus on the resources, legislation and approach that it takes to make Aboriginal governments much more effective, not just for their communities but for the country as a whole.

For the last 35 years, I have worked with Aboriginal government; all across Canada, for the last 25 years as legal counsel, and a great deal of that time, almost on a daily basis, concerns governance-related matters. With this background, I want to speak to the issues before you.

We have come at self-government issues from a wide range of approaches over the many years of my practice. There remains a pressing and urgent need for new legislation in this area, much of what the current bill that you are proposing contemplates. This bill has had a long and tortuous history. It has been drafted with very little resources and I know has been the object of some criticism from the Department of Indian Affairs and other parties. However, I want to encourage senators to persist because the need for a new legislative framework for First Nation governments is required for the reasons I will set out herein.

I do not want you to take my comments on Bill S-216 as criticisms but as ways in which, hopefully, the legislation can be improved so that it is more acceptable to your potential critics, both within the government and within First Nation communities.

For the past three and a half years, I have been lead counsel in the negotiations being undertaken by the nine Meadow Lake First Nations in Saskatchewan. They have now all but concluded negotiations with the Government of Canada and the Government of Saskatchewan on the most comprehensive tripartite self-government agreement in Canada. This unique and important agreement was 15 years in negotiation, and I do not want to even indicate the costs. This agreement was negotiated

faire débloquer ce processus qui se trouve actuellement dans une impasse inacceptable. Vous avez rendu un grand service aux peuples autochtones et, dans les lettres qu'ils nous font parvenir, tous nos clients, sans exception, nous disent qu'ils appuient votre rapport. Merci pour cet excellent travail. Il est important pour tous les canadiens que votre comité jette un peu de lumière sur ces questions difficiles, voire graves. Je vous remercie donc, en mon nom et au nom de mes clients pour le très bon travail que vous avez effectué à ce sujet.

Vous m'avez demandé de venir vous parler de la gouvernance autochtone dans le contexte du projet de loi dont vous êtes saisis. J'ai rédigé un mémoire à votre intention que vous trouverez au fond de la salle. J'y ai joint des notes d'intervention dont je me suis servi hier, lors d'une conférence sur le droit autochtone. J'y traite de la question très large de la réconciliation entre les intérêts des Premières nations et ceux de la Couronne ainsi que des nouvelles stratégies et des cadres nécessaires au traitement de cette question.

Mon point de vue n'est ni celui d'un théoricien de l'autonomie gouvernementale, ni celui d'un intellectuel. Il est possible qu'on ait beaucoup trop insisté sur le concept et la théorie de la gouvernance autochtone et trop peu sur les ressources, la législation et l'approche susceptibles de rendre les gouvernements autochtones plus efficaces, non seulement pour les communautés qu'ils représentent, mais pour tout le Canada.

Au cours des 35 dernières années, j'ai travaillé avec des gouvernements autochtones de partout au Canada, dont 25 ans en qualité d'avocat, la plupart du temps dans des dossiers de questions touchant à la gouvernance. C'est donc fort de ce bagage que je vais vous entretenir des questions qui se posent à vous.

Depuis tout le temps que je pratique, je constate que l'on aborde la question de l'autonomie gouvernementale d'un grand nombre de façons. On constate aujourd'hui un besoin pressant et urgent d'adopter une nouvelle loi à ce sujet, tout à fait comme ce que prévoit le projet de loi que vous avez devant vous. Celui-ci a un passé à la fois long et tortueux. Il a été rédigé avec très peu de ressources et je sais qu'il a fait l'objet de certaines critiques par le ministère des Affaires indiennes et par d'autres parties intéressées. Toutefois, sénateurs, je vous incite à poursuivre dans cet effort parce qu'il faut instaurer un nouveau cadre législatif pour les gouvernements des Premières nations, et cela pour les raisons que je vais vous énoncer.

Ne considérez pas que mes remarques au sujet du projet de loi S-216 sont des critiques, mais plutôt des façons, je l'espère, d'améliorer ce texte législatif afin de le rendre plus acceptable aux yeux des critiques éventuels, qu'ils appartiennent au gouvernement ou aux collectivités de Premières nations.

Depuis trois ans et demi, je suis avocat principal dans les négociations entreprises par les Premières nations de Meadow Lake, en Saskatchewan. Celles-ci ont quasiment terminé leurs négociations avec les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan, et elles sont sur le point de signer l'entente d'autonomie gouvernementale tripartite la plus complète jamais conclue au Canada. Cette entente unique et très importante a nécessité 15 ans de négociations et je ne vous parlerai même pas de

under the inherent right policy and demonstrates the problems of the inherent right policy and the need for a legislative framework instead of an inherent rights misnamed policy.

This agreement, which is a tribute to Canada, Saskatchewan and the First Nations, addresses many of the complex practical, administrative and jurisdictional arrangements that need to be worked out between provinces, the federal government and First Nations. We are hoping that it will be a model and precedent for other First Nations to develop a much more comprehensive and expanded set of jurisdictions. However, careful reading of that agreement may also carefully inform you as to how the current bill needs to be modified to address many of the complex legal issues we had to resolve in negotiating that agreement.

I will say more about that hopefully during our question and answer session, but I want to talk briefly about the content of my paper.

At present, there are three frameworks for First Nations to expand their governance. The first is under the Indian Act, and the second is under a suite of federal legislation relating to First Nation governance, such as the First Nations Land Management Act, the First Nations Commercial and Industrial Development Act, the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act, or FNOGMMA, and a couple others. The third option is to proceed under the government's so-called inherent rights policy.

Before commenting on the legislative options, I want to speak to the most frank and candid issue facing First Nation governments, and that is the fiscal framework under which First Nation governments are presently operating. The fundamental barrier to expanding — well, not even expanding, pardon me. The fundamental barrier to the effective, responsible implementation of First Nation government is the current fiscal framework under which it is financed. For years now, funding for First Nation governments has neither kept pace with population growth nor with price and volume increases. As a result, First Nation governments receive less funding on a per capita basis than any other level of government in this country, and yet they face amongst the most challenging legal, socioeconomic, fiscal problems of any community.

I have often said that one of the toughest jobs you can have is to be the chief of an under-resourced First Nation. Anyone who spends a week living with the stresses and strains that a chief has to live with in an under-resourced First Nation community will age quickly. Speaking personally, 90 per cent of our client chiefs have serious health problems directly

ce qu'elle a coûté. Elle a été négociée en vertu de la politique sur le droit inhérent, elle a permis d'illustrer les problèmes propres à cette politique et la nécessité de disposer d'un cadre législatif plutôt que de s'appuyer sur une politique improprement nommée.

Cette entente, qui est tout à l'honneur du Canada, de la Saskatchewan et des Premières nations, est assortie d'un grand nombre de mécanismes pratiques complexes traitant des dispositions administratives et des compétences que les provinces, le gouvernement fédéral et les Premières nations devront régler entre eux. Nous espérons qu'elle servira de modèle et de précédent pour les autres Premières nations désireuses d'élaborer des mécanismes de répartition des compétences beaucoup plus complets et plus étendus. Toutefois, une lecture attentive du texte de l'accord pourrait aussi vous renseigner sur la façon dont il conviendrait de modifier l'actuel projet de loi afin de régler un grand nombre de questions légales complexes qu'il a fallu résoudre lors de la négociation de l'entente en question.

J'espère pouvoir vous en dire davantage à ce sujet lorsque nous passerons à la période des questions, mais je veux tout de suite vous présenter brièvement le contenu de mon mémoire.

On dénombre actuellement trois cadres différents qui permettent aux Premières nations d'étendre leur gouvernance. Le premier découle de la Loi sur les indiens et le second d'une série de lois fédérales traitant de la gouvernance par les Premières nations, comme la Loi sur la gestion des terres des premières nations, la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations, la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz des fonds des premières nations, autrement appelée LGPGFPN, et deux ou trois autres. La troisième option consiste à se prévaloir de la prétendue politique sur les droits inhérents.

Avant de vous parler des moyens législatifs possibles, permettez-moi de vous entretenir très franchement et très honnêtement de la question à laquelle sont confrontées les Premières nations, soit le cadre financier en fonction duquel elles doivent actuellement évoluer. L'obstacle fondamental à l'exercice de pouvoirs étendus par les Premières nations — en fait je ne devrais même pas parler de pouvoirs étendus, vous voudrez bien m'excuser... L'obstacle fondamental à la mise en œuvre efficace et responsable d'un gouvernement autochtone est justement ce cadre financier. Depuis des années, le financement des gouvernements autochtones n'a suivi ni la progression démographique, ni la progression des prix et des volumes. Ce faisant, les gouvernements de Premières nations reçoivent moins d'argent par habitant que n'importe quel autre ordre de gouvernement au Canada, bien qu'ils soient aux prises avec des problèmes légaux, socioéconomiques et financiers qui sont parmi les plus difficiles au pays.

J'ai souvent dit que l'une des tâches les plus difficiles que l'on ait à remplir est celle de chef d'une Première nation sous-financée. N'importe qui appellé à vivre une semaine de stress et de tentions caractéristique de celle d'un chef de Première nation sous-financée se sentira prisonnier à vitesse grand V. Je peux vous dire que 90 p. 100 des chefs représentant nos clients souffrent de graves

related to the stress of trying to fulfil their obligations within the mandate and resources they currently have to work with.

That has been the history of Aboriginal leadership for over 20 years. This is a tough job in the best of circumstances.

Senators, before we can hope even hope to enable First Nations to assume the jurisdiction they want to under the existing legislation, much less under new legislation, there must be a new fiscal framework for financing First Nation governments. There needs to be an honest, independent study done of what is called the real cost of government or, in the parlance of the Department of Finance, a gross expenditure base — or GEB — review of the real costs of First Nation governments and an assessment of the underlying premises and assumptions under which Canada currently funds First Nation governments.

You can read my paper on that, but the simple premise is that First Nation governments are equivalent to municipalities. A simple question, senators: Do you think your bill provides jurisdiction comparable to a municipality in your province or your area? I do not know one municipality that comes close to the range of not only jurisdictions but the administrative and political responsibilities of a typical First Nation; yet, the Department of Finance and the Department of Indian Affairs use municipalities as their model for the costing of Aboriginal governments. This is like comparing apples and elephants. This is not what First Nations are doing. This is not the appropriate fiscal model Canada should be using to finance First Nation governments.

When you see allegations of fiscal mismanagement, conflict of interest, alleged fiscal corruption, lack of responsibility and accountability, Canadians need to understand that these are governments operating, for the most part, in poverty-stricken conditions on a shoestring budget, working to address tremendously complex problems. That is the reality, but it has just not penetrated the key central agencies here. I know because I negotiate with them all the time.

Population and price adjusters, a realistic assessment of the actual costs of First Nation governance, and using appropriate comparative models with updated fiscal information is long overdue.

That is enough on money. I will next talk about capacity. We work for over 40 First Nations. The average size of a council is eight, which means we work with roughly 320 chiefs and councils. Less than 5 per cent of those have finished high school; less than 2 per cent have a university education. We are asking people who do not have the same educational

problèmes de santé découlant directement du stress qu'ils ressentent à essayer de s'acquitter de leurs obligations dans les limites de leurs ressources et de leur mandat.

Cette histoire est celle des dirigeants autochtones depuis plus de 20 ans. Même dans des conditions idéales, ces gens-là accomplissent un travail excessivement exigeant.

Sénateurs, avant même d'espérer confier aux Premières nations les compétences qu'elles souhaitent assumer en vertu de la loi actuelle, sans parler de la mise en œuvre de la nouvelle loi, il va falloir mettre en place un cadre de financement des gouvernements autochtones. Il faudra entreprendre une étude indépendante, honnête, afin de déterminer ce qui constitue les coûts réels de la gouvernance ou, pour reprendre le jargon des gens du ministère des Finances, la base des dépenses brutes ou BDB. Il faudra réaliser un examen des coûts réels associés à l'administration gouvernementale des Premières nations et effectuer une évaluation des prémisses et des hypothèses en fonction desquelles Ottawa finance actuellement les gouvernements autochtones.

Vous pouvez lire ce que j'en dis dans mon document, mais Ottawa part d'une prémissse très simple voulant que les gouvernements autochtones soient comparables à des municipalités. Alors, sénateurs, permettez-moi de vous poser une simple question : pensez-vous que votre projet de loi traite de compétences comparables à celle d'une municipalité de votre province ou de votre région? Personnellement, je ne connais pas une seule municipalité dont, non seulement les compétences, mais aussi les responsabilités administratives et politiques s'approchent un temps soit peu de celles d'une Première nation classique. Pourtant, le ministère des Finances et celui des Affaires indiennes se servent des municipalités comme modèle d'établissement des coûts pour l'administration des gouvernements autochtones. C'est un peu comme si l'on comparait des pommes et des éléphants. Ce n'est pas ce que font les Premières nations. Ce modèle financier n'est pas approprié pour financer les gouvernements autochtones.

S'agissant des allégations de gabegie financière, de conflits d'intérêts, de corruption financière et de manque de responsabilités, les Canadiens doivent comprendre que la plupart de ces gouvernements doivent s'occuper de populations durement touchées par la pauvreté, à partir de budgets très serrés et qu'elles doivent régler des problèmes excessivement complexes. Elle est là la réalité dont les organismes centraux ne se sont pas encore pénétrés. Je le sais, parce que je négocie en permanence avec eux.

Il est grand temps qu'on applique des facteurs d'ajustement des prix, que l'on effectue une évaluation réaliste des coûts de l'autonomie gouvernementale ainsi que des modèles comparatifs à appliquer à partir de données financières actualisées.

Assez parlé d'argent! Parlons un peu de capacité. Mon cabinet représente plus de 40 Premières nations dirigées par des conseils dont la taille moyenne est de huit membres, ce qui veut dire que nous travaillons avec quelque 320 chefs et conseillers. Moins de 5 p. 100 d'entre eux ont terminé leur secondaire et moins de 2 p. 100 ont un niveau universitaire. Nous demandons donc à des

or experiential skill set to manage increasingly complex administrative, jurisdictional and fiscal arrangements.

However, to the best of my knowledge, there is no program in the Department of Indian Affairs intended to finance capacity building amongst First Nation governments. There is no educational fund dedicated to leadership or skills training. There is no university program focusing on developing the knowledge and leadership skills required for First Nation leadership actually working in the communities. There are all kinds of university programs on the theory of self-government and lots of books on what Aboriginal self-government should be, but there are no resources to give people the skills and knowledge to even make it work as it is. There is a huge gap between aspiration and capacity and nothing within that gap.

With due respect, senators, this is a problem your legislation will face. Canada can have the best legislation in the world, but if it is an opt-in piece of legislation, as rightly proposed, and there is no capacity or resources or ability to opt in, it will sit there like the Inherent Right of Self-Government Policy sits there.

The inherent right policy has been picked up by less than 10 First Nations in all of the Prairies. The First Nations Land Management Act has been picked up by less than 20 and operationalized by only 2. The First Nations Commercial and Industrial Development Act has been used by one First Nation, and that is because they have \$0.5 billion at stake and are willing to spend \$2 million or \$3 million of their own.

The FNOGMMA legislation was six years in development. Not one First Nation has given a sniff to implementing that first self-government legislation. Even the four First Nations that led the consultation process and designed that legislation are not contemplating using it. Why? Capacity.

The whole fiscal framework the department currently has to enable more competent First Nation government under the Indian Act., much less expanding their jurisdictions, is problematic.

We work for an affluent, progressive First Nation. They took one look at the First Nations Lands Management Act. Everyone will say we want control of our lands. We do not want

gens qui n'ont pas tous le même niveau scolaire ni les mêmes compétences professionnelles de gérer des mécanismes administratifs, juridictionnels et financiers de plus en plus complexes.

Cependant, pour autant que je sache, le ministère des Affaires indiennes n'administre pas de programmes destinés à financer le renforcement des capacités des gouvernements de Premières nations. Il n'existe pas de fonds pour l'éducation qui soit consacré à la formation au leadership ou à l'acquisition d'autres compétences. Il n'existe pas de programme universitaire axé sur le développement des connaissances et des compétences en leadership dont auraient besoin les dirigeants de Premières nations qui travaillent au sein de leur communauté respective. Il existe toutes sortes de programmes universitaires portant sur la théorie de l'autonomie gouvernementale ainsi qu'un grand nombre d'ouvrages sur ce que devrait être l'autonomie gouvernementale autochtone, mais il n'existe pas de ressource destinée à conférer les compétences et les connaissances dont les gens ont besoin pour faire en sorte que cette autonomie fonctionne en l'état. Il existe un formidable fossé entre les aspirations et les capacités des Premières nations, et rien entre les deux.

Permettez-moi de vous dire, sénateurs, que c'est là un problème auquel vous allez vous heurter avec votre projet de loi. Le Canada peut bien adopter les meilleures lois au monde, mais s'il s'agit d'une disposition législative d'application facultative, comme ce qui est proposé ici avec raison, et qu'il n'existe aucune mesure d'accompagnement misant sur la capacité, les ressources ou la possibilité d'adhérer aux mécanismes proposés, cette loi ne servira à rien, pas plus que la politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Moins de dix Premières nations dans toutes les Prairies ont opté pour une négociation en vertu de cette politique sur les droits inhérents. Le régime de la négociation en vertu de la Loi sur la gestion des terres des premières nations a, quant à lui, été choisi par moins de 20 Premières nations dont deux seulement l'ont mis en pratique. La Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations a été invoquée par une seule Première nation parce que celle-ci a un demi-milliard de dollars à la clé et qu'elle est donc prête à dépenser deux ou trois millions pour obtenir ce montant au bout du compte.

Il aura fallu six ans pour élaborer la LPGFPN qu'aucune Première nation n'a envisagé un seul instant de mettre en oeuvre. Même les quatre Première nations qui ont dirigé le processus de consultation et contribué à l'élaboration de cette loi n'envisagent pas de l'appliquer. Pourquoi? À cause d'un défaut de capacité.

Tout le cadre financier qu'administre actuellement le ministère pour mieux outiller les gouvernements des Premières nations en vertu de la Loi sur les indiens — et l'on ne parle même pas de leur permettre d'étendre leurs compétences — pose problème.

Mon cabinet représente une Première nation aisée et progressiste. Elle a, bien sûr, jeté un coup d'œil sur la Loi sur la gestion des terres des premières nations, mais elle vous dira :

the Crown telling us how to manage our lands. We want to be able to issue permits. They took one look at that act and said, "We cannot make this work."

The Crown would unload all their liabilities, legal responsibilities and risks onto us without telling us whether we can get insurance or what it will cost and without being prepared to enter into effective administrative arrangements that transition the legislation into First Nations.

Our client has lots of money and lots of resources. They are at the top of the food chain. They would not go there. If you have a First Nation of that capacity resisting downloaded administration from the Crown, how about the First Nations that do not have anything? There is no fiscal legal incentive for First Nations to be off-loaded federal jurisdiction under the current fiscal arrangement and policy arrangement. The department persists under the myths driven by the Department of Finance that First Nation governments have more than enough fiscal capacity to not only carry out their existing obligations and responsibilities but to take on new jurisdiction and administrative responsibilities, and why are they not doing it?

Those myths must be addressed because any further designs of self-government are much needed. We need much more effective ways for First Nations to draw down jurisdiction and administrative arrangements, but we need the capacity and the framework in which to do it.

The inherent right policy, for those of you who are clear, is not a rights-based policy. There are no rights involved. It is an administrative arrangement by which the Department of Indian Affairs essentially downloads its federal responsibilities to First Nations. It is a legislative transfer arrangement. The only time the inherent right policy creates rights is when it is attached to a comprehensive land claim such as in the case of Tlicho or Nisga'a or the cases in the Northwest Territories. There you have a self-government arrangement accompanying a land claim and fiscal package, and that then becomes a piece of federal legislation under which elements of that are given constitutional protection.

For the hundreds of First Nations who are on the Prairies or in Ontario or in settled treaty areas, this is not a rights-based policy; it is a downloading policy. It is a policy of transferring jurisdiction and administrative responsibility. No section 35 rights are created. In fact, specifically, the agreements refute the notion that it is a rights agreement or that it should be a rights agreement.

« Nous voulons la maîtrise de notre territoire. Nous ne voulons pas que l'État vienne nous dire comment l'administrer. Nous voulons pouvoir émettre des permis. » Et bien, la Première nation que nous représentons a jeté un coup d'œil sur cette loi et s'est déclarée dans l'impossibilité de l'appliquer.

L'État se délesterait de ses responsabilités, notamment juridiques, et des risques qu'il devrait assumer sans nous fournir d'assurance, ni nous dire ce qu'il en coûterait pour en avoir une et sans se montrer disposé à conclure des accords administratifs efficaces destinés à favoriser la mise en œuvre progressive de la loi par la Première nation.

Notre client a beaucoup d'argent et beaucoup de ressources. Il est au sommet de la chaîne alimentaire. Il ne veut pas s'engager dans cette voie. Si une Première nation disposant de tels moyens résiste à cette forme de délestage administratif par l'État, que peut-on espérer dans le cas de Premières nations qui n'ont rien? La loi ne prévoit aucune disposition financière susceptible d'inciter une Première nation à accepter que le gouvernement fédéral se déleste sur elle une partie de ses compétences en vertu des mécanismes financiers actuels et de la politique de mise en œuvre. Le ministère persiste à dire, d'après les mythes créés par le ministère des Finances, que les gouvernements autochtones ont largement les moyens financiers nécessaires pour, non seulement s'acquitter de leurs obligations et de leurs responsabilités actuelles, mais aussi pour assumer de nouvelles compétences et responsabilités administratives, et il se demande pourquoi elles ne l'ont pas encore fait.

Il faut tuer ces mythes, car il est grandement nécessaire d'adopter d'autres concepts d'autonomie gouvernementale. Nous avons grand besoin de trouver des façons beaucoup plus efficaces pour les Premières nations de se prévaloir des compétences et des mécanismes administratifs qu'on leur propose, mais nous devons, pour cela, travailler les capacités et les cadres qui permettront d'y parvenir.

La politique sur les droits inhérents n'est pas fondée en droit, parce qu'elle n'est pas affaire de droits du tout. Elle est en fait un mécanisme administratif en fonction duquel le ministère des Affaires indiennes déleste les responsabilités fédérales sur les Premières nations. Il s'agit d'un mécanisme de transfert législatif. La politique sur les droits inhérents ne crée de droits que lorsqu'elle est rattachée à une revendication territoriale globale, comme ce fut le cas avec les Tlicho ou les Nisga'a ou encore avec les Premières nations des Territoires-du-Nord-Ouest. On se retrouve dès lors en présence d'une entente d'autonomie gouvernementale qui accompagne une revendication foncière et des ententes de financement; cette entente est transformée en loi fédérale et certains éléments en sont constitutionnalisés.

Il ne s'agit pas d'une politique fondée sur des droits pour les centaines de Premières nations des Prairies, de l'Ontario ou des régions visées par un traité. C'est une politique de délestage. C'est une politique qui consiste à transférer des compétences et des responsabilités administratives. Aucun des droits prévus à l'article 35 n'est créé. En fait, ces accords reviennent à nier la notion d'établissement de droits.

As well, very few First Nations are pursuing the inherent rights policy, other than the Meadow Lake Tribal Council. It has pursued this diligently and at great cost for 15 years. No other First Nation in that area is anywhere close to negotiating a new self-government policy. Our clients will not even call it a self-government policy. They call it a governance arrangement.

The inherent rights policy has been in place for 15 years and originally began as a great idea. It is totally devoid of relevance and meaning for most First Nations. It needs to be examined right from the ground up — from its premises through to its implementation. It is simply not a mechanism by which Aboriginal governance, and particularly First Nation governance, can proceed. That is why new legislation is required. The inherent rights policy is in no way a substitute or an excuse for new legislation.

I will elaborate at great length and with more substance on these matters as we proceed, but I first want to say something about Bill S-216. Many of the areas that you contemplate First Nations assuming under Bill S-216 are areas of provincial jurisdiction. I had lunch with an Aboriginal constitutional law professor. We questioned whether it was constitutional for the federal government to give First Nations jurisdiction over areas that are normally under provincial jurisdiction under the Canadian Constitution. We decided there was no case law. We thought that it could probably be done but that if it goes awry, it will most certainly lead to constitutional challenges of the bill.

In our view, the way around this is the way that we did it in Meadow Lake. In areas that were clearly provincial jurisdiction, such as education, child and family services, justice and policing, et cetera, we negotiated arrangements with the Government of Saskatchewan. The Government of Saskatchewan not only endorsed, recognized and accepted federal legislation enabling First Nations to exercise jurisdiction in the area but also worked out all the administrative and cooperative arrangements that are so needed in these areas to prevent any gaps in services and delivery of services, in jurisdiction and in programs.

The Government of Saskatchewan is to be highly commended for its work in this area. They have done work that no other provincial government has even come close to contemplating. This has been a big effort on the part of Saskatchewan, and they should be acknowledged for it.

Senators, if you want to hear from someone who can contribute greatly to this conversation, you might want to have someone from the Government of Saskatchewan speak to you on the role of the provinces in federal legislation for

Par ailleurs, à l'exception du Conseil tribal de Meadow Lake Tribal, rares sont les Premières nations à se prévaloir de la politique sur les droits inhérents. Celle de Meadow Lake a opté pour cette formule qu'elle applique avec diligence depuis 15 ans et moyennant des coûts élevés. Nos clients ne la considèrent même pas comme une politique d'autonomie gouvernementale. Ils la qualifient plutôt d'entente de gouvernance.

La politique sur les droits inhérents, qui est en place depuis 15 ans, était, au départ, une formalité, mais elle est dénuée de sens et de pertinence pour la plupart des Premières nations. Il faut la réexaminer de fond en comble — de l'étape des hypothèses de travail à celle de la mise en œuvre. Elle n'est tout simplement pas un mécanisme de gouvernance autochtone et surtout pas de gouvernance par des Premières nations. C'est pour cela qu'une nouvelle loi s'impose. La politique sur les droits inhérents ne peut se substituer à une nouvelle loi et elle ne peut, non plus, pas l'excuser.

Je m'étendrai davantage sur ces questions au fur et à mesure, mais je veux d'abord vous dire quelques mots au sujet du projet de loi S-216. La plupart des aspects que vous voulez appliquer aux Premières nations en vertu du projet de loi S-216 sont des domaines de compétences provinciales. J'ai déjeuné avec un professeur de droit constitutionnel autochtone. Nous nous sommes demandé s'il était constitutionnel pour le gouvernement fédéral de confier aux Premières nations des compétences qui relèvent normalement de la compétence des provinces en vertu de la Constitution canadienne. Nous avons convenu de l'absence de jurisprudence en la matière. Nous pensions que cela pourrait se faire mais que, si les choses devaient mal tourner, il faudrait alors s'attendre à une contestation constitutionnelle du projet de loi.

Nous avons estimé que la façon de s'en sortir consistait à appliquer la même démarche que dans le cas des Premières nations de Meadow Lake. Dans les domaines de compétences clairement provinciales, comme l'éducation, les services à l'enfance et à la famille, la justice et la police, et ainsi de suite, nous avons négocié des ententes avec le gouvernement de la Saskatchewan. Celui-ci a non seulement accepté, reconnu et validé la loi fédérale permettant aux Premières nations d'exercer leurs compétences dans ces domaines, mais il a aussi réglé l'ensemble des modalités administratives et de coopération qui sont particulièrement nécessaires dans ces domaines afin d'éviter des manquements dans la prestation des services, dans l'exercice des compétences et dans l'administration des programmes.

Il convient de féliciter tout particulièrement le gouvernement de la Saskatchewan pour le travail qu'il a réalisé sur ce plan, celui-ci étant très nettement supérieur à ce que les autres gouvernements provinciaux ont à peine imaginé. La Saskatchewan a donc déployé un effort énorme dont il faut prendre acte.

Sénateurs, si vous désirez entendre quelqu'un qui est en mesure d'apporter beaucoup à la conversation, vous pourriez inviter un représentant du gouvernement de la Saskatchewan qui pourrait vous parler du rôle des provinces dans le cadre de la mise en

First Nations. They, more than any other government that we have worked with, know this area.

I will leave my comments at that.

The Chairman: Mr. Slavik, your presentation has been enlightening. There is no question that Bill S-216 is not the be-all and end-all with respect to these issues. For those of us who have worked on this proposed legislation for years, I look at it as a first step on a giant journey.

You raised some interesting subjects. We have had major discussions over the concept of provincial jurisdiction and how the bill would impact the provinces and First Nations. Thank you again for your presentation.

Senator Peterson: Mr. Slavik, it is indeed a monumental issue to deal with and I wonder where we should begin. Capacity as it relates to governance is so critical. In the template that you undertook with Meadow Lake, you must have addressed those issues. If you were successful, it took a long time. Could this model be looked at as a benchmark as we move forward?

Mr. Slavik: The Meadow Lake agreement has tremendous value in the way that it tried to resolve federal-provincial First Nations jurisdictional issues — not only for ways to enable First Nations to adopt jurisdiction but also for ways to transition. That is key. Unless you have a transition mechanism, legislation that offers that will not be taken up. That is the lesson of the First Nations Land Management Act. That is the lesson of the First Nations Commercial and Industrial Development Act. I spoke about the FNCIDA in British Columbia about one month ago. There were 30 First Nations and I asked: How many of you have a project that is worth more than \$50 million; how many of you have \$2 million in a bank account to work under FNCIDA to develop a legislative framework that would enable that to happen; how many of you have a provincial government that is prepared to cooperate fully with you, like in Alberta; and how many of you have an industry partner prepared to go to bat for you? I then requested a show of hands. There was one hand. Being able to transition your legislation to First Nations requires that they have the capacity, the competence and the experience to be able to take it on. In most cases, that is not the case.

Going back to Meadow Lake — and this is where it gets interesting — they have a completed jurisdictional arrangement that has yet to be ratified by the communities and approved by

œuvre des lois fédérales concernant les Premières nations. Le gouvernement de la Première nation, plus que n'importe quel autre avec lequel nous avons eu l'occasion de travailler, connaît cette question.

Je m'arrêterai ici.

Le président : Maître Slavik, votre exposé était très instructif. Il ne fait aucun doute que le projet de loi S-216 n'est pas la réponse absolue à toutes ces questions. Ceux d'entre nous qui travaillent depuis de nombreuses années sur ce projet de loi n'y voient que le premier pas de ce qui s'annonce comme une longue odyssée.

Vous avez soulevé certaines questions intéressantes. Nous avons eu des discussions très sérieuses sur la notion de compétences provinciales et sur les répercussions éventuelles que ce projet de loi pourrait avoir sur les provinces et sur les Premières nations. Encore une fois, merci pour votre exposé.

Le sénateur Peterson : Maître Slavik, il est vrai que c'est un dossier monumental auquel nous nous attaquons et je me demande par où nous devons commencer. La capacité en matière de gouvernance est éminemment importante. Dans le modèle de Meadow Lake, vous avez certainement dû régler ce genre de problème. Vous avez réussi, mais il vous a fallu longtemps. Pourrait-on mesurer les progrès réalisés dans l'avenir à l'aune de ce modèle?

M. Slavik : L'entente conclue par les Premières nations de Meadow Lake est très valable parce qu'elle a permis de régler un ensemble de problèmes de compétences entre le gouvernement fédéral, les provinces et les Premières nations — pas uniquement pour permettre aux Premières nations d'appliquer ces compétences, mais aussi pour leur permettre de faire la transition. C'était un élément essentiel. À moins que vous ne disposiez d'un mécanisme de transition, aucune loi ne peut être mise en œuvre. C'est la leçon que nous avons retenue de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. C'est également celle que nous avons retenue de la Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations. J'ai parlé de cette loi en Colombie-Britannique, il y a un mois environ devant les représentants d'une trentaine de Premières nations à qui j'ai demandé : « Combien d'entre vous ont entrepris un projet valant plus d'un million de dollars? Combien d'entre vous ont deux millions de dollars dans un compte en banque pour élaborer un cadre législatif en vertu de cette loi afin de parvenir à des résultats? Combien d'entre vous peuvent compter sur un gouvernement provincial disposé à collaborer entièrement avec vous, comme en Alberta, et combien ont des partenaires dans l'industrie qui sont prêts à les soutenir? » J'ai demandé aux gens présents dans la salle de lever la main si la réponse était oui. Je n'en ai vu qu'une. Pour transférer cette loi aux Premières nations, celles-ci devront disposer des capacités, de la compétence et de l'expérience nécessaires pour la mettre en œuvre. Or, c'est rarement le cas.

Pour en revenir à Meadow Lake — et c'est là où les choses deviennent intéressantes — les Premières nations ont conclu des accords de compétences que les communautés devront encore

the minister or this government or any Parliament. At this stage, it is simply a negotiated agreement that remains to be initialled, ratified and legislated. It was 15 years of work to resolve some of these issues. Once the agreement comes into effect, it will be an opt-in agreement. We will have to see the extent to which the Meadow Lake First Nations feel they have the capacity and confidence and resources to opt into an agreement that will give them substantially new areas of jurisdiction and administrative responsibilities for their communities. It is an unknown question and that is why I want to come back to the capacity building and current fiscal framework.

ratifier et qui devront être approuvés par ce ministre ou ce gouvernement ou par un parlement. Au stade où nous en sommes, il s'agit simplement d'une entente négociée qui doit encore être ratifiée et qui doit faire l'objet d'une loi d'application. Il aura fallu 15 ans de travail à ces Premières nations pour régler certaines de ces questions. Une fois que cette entente prendra effet, les Premières nations pourront y adhérer par choix. Nous devons voir dans quelle mesure les Premières nations de Meadow Lake estiment avoir la capacité, la confiance et les ressources nécessaires pour adhérer à cette entente qui leur conférera de nouveaux domaines de compétences ainsi que des responsabilités administratives non négligeables. On ne connaît pas la réponse et c'est pour ça que je veux revenir sur la question du renforcement de la capacité et de l'actuel cadre financier.

Senator Peterson: Has the FSIN commented?

Mr. Slavik: The Meadow Lake Tribal Council, or MLTC, has been meeting informally with the FSIN as we have gone along and has meetings scheduled with them. We are bringing the agreement above the radar very slowly. I received approval from the parties to speak to the agreement to the extent that I could do so tonight. I am not speaking on behalf of Meadow Lake, but I ran this paper by all three negotiating parties. We are now bringing this agreement to relevant third parties, including the FSIN. MLTC did not want to talk about an agreement that, for the most part, had not been negotiated. However, we are satisfied that it is about 90 per cent to 95 per cent finished. When they turn it over to the lawyers, it is pretty well done.

Le sénateur Peterson : Est-ce que la FSIN s'est prononcée?

M. Slavik : Le Conseil tribal de Meadow Lake, le CTML, s'est réuni de façon officieuse avec la FSIN en cours de route, et d'autres réunions du genre sont prévues. Nous sommes en train de faire progresser cette entente. J'ai reçu l'autorisation des parties de m'exprimer sur le sujet au point où j'ai pu le faire ce soir. Je ne parle pas au nom des Premières nations de Meadow Lake, mais j'ai tout de même fait circuler mon document auprès des trois parties à la négociation. L'entente est maintenant soumise aux parties tierces concernées, notamment à la FSIN. Le CTML ne voulait pas que nous parlions d'une entente qui n'avait pas encore été négociée. Toutefois, nous sommes maintenant convaincus qu'elle l'est à 90 ou 95 p. 100. Une fois que le document se retrouve dans les mains des avocats, c'est que l'affaire est quasiment conclue.

Le sénateur Dyck : Maître Slavik, votre exposé a été très instructif et vous avez fait quelques remarques bien senties. Ma question concerne la transition. D'après ce que le comité a appris, il semble que la reconnaissance et la mise en place de l'autonomie gouvernementale des Premières nations a été signée en 2005 par l'Assemblée des Premières nations et par le gouvernement du Canada. Je crois savoir que le document porte également sur la transition. Savez-vous si la dimension transition que vous avez décrise pour la Saskatchewan est semblable aux autres éléments?

M. Slavik : Je ne peux me prononcer. Pour vous expliquer ce que j'entends par transition adaptée, je vais vous donner le cas de la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

Celle-ci suppose que, quand elles assument la maîtrise de leurs territoires, les Premières nations assument aussi l'administration des intérêts et des baux de tierces parties, de même que les responsabilités environnementales de la Couronne. Les responsabilités environnementales de l'État découlent de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale ainsi que d'une série de lois sur l'environnement que les Premières nations doivent administrer. Autrement dit, elles doivent effectuer des évaluations d'impact environnemental et assumer une myriade de responsabilités en environnement. Dans bien des cas, le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial auraient de la difficulté à s'occuper de ces aspects, pourtant, ils se délestent

Senator Dyck: Mr. Slavik, your presentation was enlightening and you made some strong points. My question is with regard to the transitioning. From information given to the committee, it appears that in 2005 the recognition and implementation of First Nations government was signed by the Assembly of First Nations and the Government of Canada. It is my understanding that it had a transition element in it as well. Would you know whether the transitioning element you described that will occur in Saskatchewan is similar to other elements?

Mr. Slavik: I could not comment. To explain what I mean by good transitioning, I will use the First Nations Land Management Act.

The act assumes that when First Nations take control of their lands, they assume responsibility for administering all third-party interests and leases and take on all environmental responsibilities of the Crown. All those environmental responsibilities of the Crown involve the Canadian Environmental Assessment Act and a whole raft of environmental legislation that they have to somehow take over and administer. That means they have to do the environmental impact assessments, a myriad of environmental responsibilities. In many cases, a federal or provincial government would have difficulty handling that, yet they are downloading this level of legislative and administrative responsibility to a community of 500 people

with a budget that is not satisfactory to deliver child care and housing.

The government says: "You should be able to do that within your existing budget." Say what? First Nations as yet do not know whether they can get any insurance to cover any aspects of environmental liability. The Crown is self-insuring, but these First Nations are not self-insuring. None of these arrangements have been worked out. The act contemplates all that downloading. However, with respect to the "operationalization" of that, either in terms of drafting environmental legislation, implementing environmental legislation, or insuring the risk, none of those issues have been addressed, which brings the whole transitioning process to a screeching halt for any thoughtful First Nation.

The Chairman: I believe that fourteen First Nations have opted into the First Nations Land Management Act. I have not heard any negative feedback from them. I can think of the First Nations in my province of British Columbia. Can you explain that to us? I am asking to be educated on the issue.

Mr. Slavik: They have opted into it and have been willing to accept those risks. In my view, they are at great risk because not one First Nation has yet entered into what they call the environmental operational agreement to acquire the resources to undertake all the potential risks and costs associated with carrying out environmental responsibilities. It is my understanding that even those who have opted-in are still letting the federal government, through some other arrangement, continue to carry out their environmental responsibilities.

What does it mean to opt-in? There are various degrees by which some people opt-in. Some First Nations are studying it. Some First Nations may have ratified it, but often we find out that those First Nations have only one project or one smaller set of issues to deal with.

For most First Nations who carefully assess this, particularly the environmental risk side of it, are backing off.

The Chairman: No risk, no reward, though.

Mr. Slavik: No unreasonable risk. Senator, I am well aware of the risk. I am taking one showing up here.

Senator Hubley: There are many agreements cited in your presentation that native communities have not endorsed or — and I am not sure of the words you used — have rejected for some reason. I will come back to a question that was asked, that being the transition. Is that something we are finding out as we go along? In other words, we have put together what

de ces responsabilités législatives et administratives sur des collectivités de 500 personnes disposant d'un budget insuffisant pour offrir les services de garde d'enfants et de logement.

Le gouvernement dit : « Vous devriez parvenir à faire cela dans les limites du budget actuel ». Tiens donc? Les Premières nations ne savent encore pas si elles peuvent obtenir les assurances nécessaires pour couvrir certains aspects de leurs responsabilités environnementales. L'État s'assure lui-même, mais il n'en va pas de même pour les Premières nations. Aucun de ces mécanismes n'a fonctionné. La loi ne prévoit que du délestage. Cependant, pour ce qui est de l'« opérationnalisation » de ces différents aspects, que ce soit pour la rédaction des lois environnementales, la mise en œuvre de ces lois ou l'assurance du risque, aucun de ces aspects n'a été réglé, ce qui entrave la mise en place d'un système équilibré de gouvernance par les Premières nations.

Le président : Je crois que 14 Premières nations ont décidé de se prévaloir des dispositions de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Je n'ai pas entendu de réactions négatives de leur part. Je pense à ce sujet aux Premières nations de ma province, la Colombie-Britannique, pouvez-vous nous expliquer cela? Je ne demande qu'à apprendre à ce sujet.

M. Slavik : Elles ont décidé de se prévaloir de ces dispositions et sont prêtes à accepter les risques qui s'y rattachent. J'estime, personnellement, que le risque est grand parce qu'aucune des Premières nations n'a conclu ce qu'elles appellent un accord opérationnel environnemental d'acquisition des ressources supposant qu'elles assument les risques et les coûts éventuels associés aux responsabilités environnementales de ce genre d'opération. Je crois savoir que, même celles qui ont décidé de se prévaloir de ces régimes, continuent de s'en remettre au gouvernement fédéral, bien que par le biais d'autres mécanismes, pour l'exécution de leurs responsabilités en matière d'environnement.

Que signifie l'adhésion à un régime dans ce cas? Les Premières nations adhèrent donc à ces régimes à divers degrés. Certaines Premières nations les étudient. D'autres peuvent les avoir ratifiées, mais on s'aperçoit très souvent qu'elles ne s'intéressent qu'à un projet ou à un ensemble limité de projets.

La plupart des Premières nations qui évaluent soigneusement la situation, surtout en ce qui concerne les risques environnementaux, font machine arrière.

Le président : Mais, sans prise de risque, il ne peut y avoir de récompense à la clé.

M. Slavik : Sans prise de risque déraisonnable. Sénateur, je suis tout à fait au courant des risques que cela comporte et j'en prends même un en comparant devant vous.

Le sénateur Hubley : Vous avez mentionné plusieurs accords dans votre exposé auxquels les communautés autochtones n'ont pas adhéré ou — je ne suis pas certaine des mots que vous avez employés — qu'elles ont rejetés pour une raison ou une autre. Je vais revenir sur la question posée, celle de la transition. Est-ce quelque chose que l'on constate en cours de route? Autrement dit,

we think has been negotiated. In this day and age, we negotiate and then there is a problem. Is that what you call the transition?

Do we really know, what are going to be the issues, other than those you have mentioned for us — education, capacity building and the fiscal framework? Are these the only issues that you see so far in making that transition successful?

Mr. Slavik: In terms of transitioning, in the way I have addressed it in my paper, you need to look, first, at the fiscal framework for what is presently there and, second, the fiscal framework for taking on additional administrative jurisdictional responsibilities. That is tied to capacity. Third, it needs to be an opt-in situation. When you say these First Nations have rejected governance, that is not quite right. Most First Nations are trying to cope with what they have got. Taking on more responsibilities from the Crown, whether in relation to lands, assets or other matters, is just not on their radar screen. We hear from clients all the time, "Do you want to negotiate a First Nation governance arrangement?" They are so busy dealing with housing problems and a myriad of other pressing issues that poor communities have that most of us do not have to deal with, for them to take on expanded roles is not possible.

Let me give you a good example. Fifty per cent of First Nations in Canada are still under the Indian Act election regulations, including some very sophisticated First Nations. Why? Because the time, effort and cost it takes them to design their own customary election regulations is huge, politically complex and legally expensive. We estimate that a good First Nation customary election regulation costs somewhere between \$25,000 and \$50,000 and takes 12 to 18 months. The Department of Indian Affairs provides the First Nation \$5,000 for a one-time shot at doing that. They wonder why 50 per cent of First Nations still go under the Indian Act regulations. That particular regulation is at the heart and soul of why there is a lack of political progress, accountability and integrity in Indian elections. The Indian Act regulations breed — I have to be careful what I say. I have to put on my lawyer's hat here.

nous avons mis en place ce que nous pensons avoir été négocié. À l'heure d'aujourd'hui, nous négocions, puis nous nous rendons compte qu'il y a un problème. Est-ce cela que vous appelez la transition?

Savez-vous vraiment d'avance quels seront les problèmes, à part ceux que vous nous avez mentionnés : l'enseignement, le renforcement des capacités et le cadre financier? S'agit-il là des seuls problèmes que vous envisagez et qui généreraient la transition?

M. Slavik : Pour ce qui est de la transition, à la façon dont j'en parle dans mon mémoire, il faut d'abord considérer le cadre financier actuel et, ensuite, le cadre financier nécessaire à la prise en compte d'autres responsabilités administratives. Tout cela est en rapport avec la capacité. Troisièmement, il faut permettre aux Premières nations d'adhérer ou pas. Quand vous dites que ces Premières nations ont rejeté la gouvernance, ce n'est pas tout à fait vrai. La plupart d'entre elles essayent de se débrouiller avec ce qu'elles ont. Elles n'envisagent tout simplement pas d'assumer d'autres responsabilités que leur transféreraient l'État, que ce soit en matière d'administration des terres, d'autres actifs ou d'autres questions. Nos clients nous demandent régulièrement : « Voulez-vous négocier un accord de gouvernance de Première nation? » Ils sont tellement occupés à régler des problèmes de logement et une myriade d'autres problèmes pressants auxquels nous, nous ne sommes pas confrontés, qu'il ne leur est pas possible d'assumer un rôle élargi.

Je vais vous donner un bon exemple. Pour la moitié des Premières nations du Canada, les élections sont encore régies par le règlement découlant de la Loi sur les indiens, même les Premières nations très bien organisées. Pourquoi? Parce que la rédaction de leur propre règlement destiné à régir les élections coutumières exige beaucoup de temps, d'efforts et d'argent, notamment sur le plan juridique, autre que la tâche est gigantesque et qu'elle est politiquement complexe. Nous avons estimé qu'un règlement destiné à encadrer les élections coutumières dans une Première nation coûte entre 25 000 et 50 000 \$ et exige 12 à 18 mois de travail. Le ministère des Affaires indiennes fait un versement unique de 5 000 \$ aux Premières nations pour ce genre d'entreprise. On se demande ensuite pourquoi la moitié seulement d'entre elles se prévalent des règlements découlant de la Loi sur les Indiens. Le règlement dont je parle explique l'absence de progrès sur le plan politique, l'absence de prise de responsabilités et les problèmes d'intégrité constatés dans les élections indiennes. Le règlement découlant de la Loi sur les Indiens donne lieu — il faut que je sois prudent dans la façon dont je vais dire cela, et je dois veiller à mettre ma casquette d'avocat.

Le président : Continuez.

M. Slavik : Le règlement découlant de la Loi sur les Indiens est incroyablement problématique, mais la moitié des Premières nations ont décidé de demeurer sous ce régime parce qu'elles n'ont pas les ressources suffisantes pour s'en dégager. Quand nous commençons à travailler avec une Première nation, nous discutons tout de suite de la notion de gouvernement

The Chairman: Go ahead.

Mr. Slavik: The Indian Act regulations are profoundly problematic, but 50 per cent of the First Nations stay under them because they are not resourced to get out from under them. When you talk about having democratic, accountable, responsible government, that is the first thing we point to when we start working with a First Nation. As long as you are

under those Indian Act, two-year regulations, a First Nation will never progress.

Let me give you a quick example. Taking a claim to negotiation takes eight years. During that period of time we can work with as many as four different First Nation councils. Every time a new council comes in, we lose six months to a year in negotiating time while they are brought up to speed. We readjust our mandate, and they get in by criticizing the last council. It is an election cycle designed to keep people underdeveloped.

There is no single greater impediment to First Nation development than the Indian Act election regulations. That is the single biggest impediment. If you want to have a big short-term impact, urge that those regulations be changed and the government make more resources available to First Nations to develop customary election regulations.

In Meadow Lake, as part of developing and implementing this agreement, all the First Nations there are moving out from under the Indian Act Election Regulations into their own customary election regulations. They provide longer terms in office, greater participation in the electoral process, more expeditious low-cost appeal mechanisms, grounds for removal and suspension, grounds for accountability and for conflict of interest, none of which are in the Indian Act Election Regulations. All the things that create accountability and responsibility for First Nation governance are not in the regulatory framework under which they are elected.

I am aware that there is a lot of criticism about the accountability of First Nation governments and their integrity. That is because of the regulatory and fiscal framework under which they have to work. Anyone who has been in the business will tell you that.

[Translation]

Senator Gill: I would like to begin by congratulating you on your presentation. I think that people whose experience with Aboriginal peoples goes back a long way hold convictions very much like yours. People have to understand, study and think about the situation to reach the conclusions you have arrived at. I congratulate you for taking the time to do so and I think that your comments concerning the governance of band councils, *inter alia*, will resonate with many people.

In the 1970s, I was the chief of a community in northern Quebec. At that time, there were two options open to us for taking charge, that is, try and convince Indian Affairs to accept our rules or accept the programs as managed by Indian Affairs. We chose the second option since we wanted to make some progress.

démocratique et responsable. Dans la mesure où une Première nation demeure sous le régime de la Loi sur les Indiens et d'un règlement d'application de deux ans, elle ne peut pas progresser.

Permettez-moi de vous donner un rapide exemple. Prenons une revendication dont la négociation s'étale sur huit ans. Pendant tout ce temps-là, nous travaillons avec différents conseils d'une même nation, jusqu'à quatre. Chaque fois qu'un nouveau conseil est nommé, nous perdons six mois à un an de négociation, le temps de l'amener au régime de croisière. Nous rajustons notre mandat pendant que le nouveau conseil critique le précédent.

Ce cycle d'élection est conçu pour maintenir tous ces gens-là en situation de sous-développement. Il n'est pas de plus grande entrave au développement d'une Première nation que le règlement régissant les élections en vertu de la Loi sur les Indiens. C'est la plus grosse entrave. Si vous voulez obtenir un effet immédiat, insistez donc pour que ce règlement soit modifié et que le gouvernement débloque davantage de ressources pour les Premières nations afin qu'elles puissent adopter des règlements qui leur permettront de tenir des élections coutumières.

À la faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'entente de Meadow Lake, les Premières nations sont en train de passer de l'ancien règlement électoral découlant de la Loi sur les Indiens à leur propre régime électoral coutumier. Celui-ci prévoit des mandats plus longs, une meilleure participation au processus électoral, des mécanismes d'appel plus expéditifs et moins coûteux, des motifs de révocation et de suspension, des mécanismes de reddition de compte et de règlement des conflits d'intérêts, autant de dispositions que l'on ne retrouve pas dans le règlement régissant les élections en vertu de la Loi sur les Indiens. Tout ce qui détermine la responsabilisation et la responsabilité en matière de gouvernance par les Premières nations ne se retrouve pas dans le cadre réglementaire qui régit les élections.

Je suis au courant de toutes les critiques formulées au sujet de la responsabilisation des gouvernements de Premières nations ainsi que de leur intégrité. Eh bien, les dérapages s'expliquent par le cadre réglementaire et financier qu'elles doivent respecter. Tous ceux qui évoluent dans ce milieu vous diront la même chose.

[Français]

Le sénateur Gill : Premièrement, j'aimerais vous féliciter pour votre exposé. Je pense que les gens qui ont une expérience de longue date avec les Autochtones ont des convictions qui ressemblent énormément aux vôtres. Les gens doivent comprendre, étudier et réfléchir à la situation pour arriver aux conclusions auxquelles vous êtes arrivé. Je vous félicite pour le temps que vous y avez consacré et je pense bien que plusieurs se reconnaîtront dans vos propos, concernant la gestion, entre autres, des conseils de bande.

Dans les années 1970, j'ai été chef d'une communauté au nord du Québec. À ce moment-là, deux possibilités s'offraient à nous pour prendre en charge : essayer de convaincre les Affaires indiennes d'accepter nos règles ou accepter les programmes tels qu'ils étaient gérés par les Affaires indiennes. Cette dernière option était privilégiée car nous voulions progresser.

I wish to corroborate what you said earlier, namely that the problem is that the first program that was decentralized, if you like, that Aboriginal people took charge of, was social assistance. Indian Affairs was unable to manage this file. They were embarrassed by this program; it was a mess. So the first program transferred to the band council was social assistance.

Which leads me to say that, in general, Indians assume First Nation responsibilities, but without the fiscal framework to do the job right. I am afraid that, if they waited until they had an adequate fiscal framework, the communities would not yet be managing their own business.

I would like to know why, according to you, First Nation chiefs have so little credibility? Why are the abilities, the management talents and the difficulties Aboriginal representatives have to deal with not appreciated as they should be? Why is it like that? I imagine that it is because of history, but what do we have to do to fix the situation?

[English]

Mr. Slavik: Senator, I do not have a quick or easy answer to that question. There are a lot of myths and misunderstandings about the reality of First Nation governments and leadership in the country. They are perpetuated by some in the media and perpetuated by some for short-term political gain.

This conversation — that is, the adversarial conversation, the cynical conversation, the suspicious conversation — is damaging relations between Aboriginal people and Canadians. We need a much more engaged, compassionate, fact-based discussion around First Nation governance. We need fewer ideologues on both sides of this conversation.

There is an element within the Aboriginal community that is sovereignist and nothing less than some sort of sovereignty nationhood, with whatever that means, is acceptable to them. On the other hand, there are those within the non-Aboriginal community who believe First Nation governments are undemocratic, irresponsible, corrupt and not representative of their people. Neither of these are representative of the core of their respective constituencies. We need to have a much more informed dialogue about the fiscal, political and jurisdictional realities of First Nations, and the work you are doing is casting an important light on that.

I speak all the time to people who want to know about Aboriginal communities, and most of them have never had to deal with an Aboriginal leader. Almost without exception, when they meet the chiefs and people I work with, they are favourably impressed. Their opinion changes and they understand situations differently.

We need to have that dialogue and we need to have it in Ottawa, because within Ottawa there persists in key central agencies a number of myths and misunderstandings about what

Je veux corroborer ce que vous avez dit tantôt : Le problème, c'est que le premier programme qui a été décentralisé, si vous voulez, qui a été pris en charge fut l'assistance sociale. Les Affaires indiennes étaient incapables de gérer ce dossier. Ils étaient embarrassés par ce programme, c'était épouvantable. Donc, le premier programme qui a été transféré au conseil de bande a été l'assistance sociale.

Ce qui m'amène à dire que les Indiens, en général, prennent les responsabilités des Premières nations, mais sans le cadre fiscal pour le faire correctement. S'ils attendaient d'avoir le cadre fiscal adéquat, les communautés ne gèreraient pas encore leurs propres affaires. Il faut le dire.

J'aimerais savoir pourquoi, d'après vous, les chefs des Premières nations ont si peu de crédibilité? Pourquoi est-ce qu'on n'apprécie pas à leur juste valeur les capacités, les talents de gestion et les difficultés auxquels les représentants autochtones doivent faire face? Pourquoi est-ce comme cela? J'imagine que c'est à cause de l'histoire, mais que doit-on faire pour corriger la situation?

[Traduction]

M. Slavik : Sénateur, je n'ai pas de réponse rapide ni facile à cette question. La réalité des gouvernements et des dirigeants de Premières nations au Canada fait l'objet d'un grand nombre de mythes et de malentendus qui sont perpétués dans certains médias et par certains politiciens pour des gains à brève échéance.

Tout ce discours — c'est-à-dire celui de la confrontation, du cynisme et de la suspicion — ne fait qu'endommager les relations entre les peuples autochtones et les Canadiens. Nous devons nous mobiliser davantage, faire preuve de plus de compassion et tenir des discussions fondées sur des faits au sujet de la gouvernance des Premières nations. Il faut écarter les idéologues des deux côtés.

Une partie des Autochtones sont souverainistes et estiment qu'il leur faudrait obtenir une sorte de souveraineté nationale assortie de tout ce que cela peut représenter. D'un autre côté, il y a les non-Autochtones qui croient que les gouvernements de Premières nations ne sont pas démocratiques, qu'ils sont irresponsables, corrompus et non représentatifs de leurs électeurs. Or, aucun de ces deux pôles n'est représentatif du milieu dans lequel ils se situent. Nous devons tenir un dialogue beaucoup plus éclairé sur les réalités financières, politiques et juridictionnelles des Premières nations, et le travail que vous effectuez va justement nous aider à éclairer tout le débat.

Je prends régulièrement la parole devant des groupes de gens qui veulent connaître les communautés autochtones et qui, pour la plupart, n'ont jamais eu à traiter avec des chefs autochtones. Quand ces gens-là rencontrent des chefs et des peuples autochtones avec qui je travaille, ils en ressortent presque toujours favorablement impressionnés. Leur opinion change et ils appréhendent la situation de façon différente.

Nous devons tenir ce genre de dialogue et nous devons le faire ici, à Ottawa, parce que c'est à Ottawa où persistent un certain nombre de mythes et de malentendus, au sein des organismes

First Nation government is, what it is trying accomplish and what it needs to achieve not only its goals but the goals of all Canadians for First Nations.

Those are my thoughts on your question. I am perhaps repeating myself, but that is the dialogue that needs to happen. We have to cut to the chase.

[Translation]

Senator Gill: Furthermore, things are getting subtler all the time. Before, the programs were decentralized by department, by compartment — education, housing, social services, and so on. Nowadays, many communities have agreed to decentralization of the global budget. That means — for my colleagues' information — that when things were decentralized by department, by activity, there were also rules that required the band councils and others to follow the same rules as their neighbours; there were standards. It cost a certain amount to send a child to school, to university, so these rules were followed. Today they have overall funding. If a band council is short of money for education, too bad. Now you have to be responsible. People take the money from other services and eliminate or reduce education services and then they say people do not know how to administer. But the money is not there. People do not know about these subtleties.

[English]

Mr. Slavik: Let me give you an example. One of our clients, a tribal chief, is a former school principal. They were negotiating funding for the operation of their on-reserve school, an area where they had taken over administration of this program. They are from an area in Western Canada where teachers' salaries have increased immensely as a result of inflation, higher costs and new negotiated teaching arrangements.

The average teaching salary off reserve rose a considerable percentage. Their budget for on-reserve education flat-lined. What happened? They lost all their good teachers who could get better paying jobs elsewhere. The result was that they were required to hire first- and second-year teachers to work in some of the toughest schools in the country, and we wonder why educational outcomes are not good.

First Nation funding arrangements are based on national inflation rates and national growth rates, so if you have an area of high growth, high inflation and high wages, First Nations are left even further behind in light of the facts of their regional economy.

centraux, au sujet de ce qu'est un gouvernement de Première nation, de ce qu'il est destiné à réaliser et de ce qu'il faut pour que ce gouvernement réalise non seulement ses objectifs, mais aussi ceux que les Canadiens espèrent pour l'ensemble des Premières nations.

Voilà quelles étaient mes réflexions sur cette question. Quitte à me répéter, je pense qu'il faut tenir ce genre de dialogue. Nous devons arrêter de tourner en rond.

[Français]

Le sénateur Gill : Et l'on devient de plus en plus subtil, en plus : Avant, on décentralisait les programmes par service, par compartiments — éducation, habitation, services sociaux, et cetera, aujourd'hui, plusieurs communautés ont accepté une décentralisation de budget global. Cela veut dire — pour l'information de mes collègues — qu'au moment où on décentralisait par service, par activité, en même temps, il y avait des règles qui voulaient que les conseils de bande et les autres suivent les mêmes règles que leurs voisins; il y avait des standards. Cela coûtait un certain montant pour envoyer un enfant à l'école, à l'université, donc on suivait ces règles. Aujourd'hui, ils ont un financement global. Si un conseil de bande manque d'argent dans l'éducation, c'est tant pis. Tu dois maintenant être responsable. On va chercher de l'argent dans d'autres services et on privée ou on réduit les services de l'éducation et on dit que les gens administrent mal. Mais l'argent n'est pas là. Les gens ne sont pas au courant de ces subtilités.

[Traduction]

M. Slavik : Permettez-moi de vous donner un exemple. L'un de nos clients, un chef de tribu, est un ancien directeur d'école. Son administration était en train de négocier des fonds pour financer le fonctionnement de l'école de la réserve après que la Première nation eut assumé l'administration de ce genre de programme. Cette Première nation se trouve dans un coin de l'Ouest du Canada où les salaires des enseignants ont considérablement augmenté à cause de l'inflation, où les prix sont très élevés et où il a fallu négocier de nouveaux arrangements en matière d'enseignement.

Le salaire moyen des enseignants en dehors de la réserve a considérablement augmenté, mais le budget consacré à l'éducation dans la réserve, lui, n'a pas bougé. Résultat : l'école a perdu tous ses bons enseignants qui ont trouvé des emplois mieux rémunérés ailleurs. Elle a donc dû embaucher des enseignants ayant un ou deux ans d'expérience pour venir travailler dans certaines des écoles les plus dures du pays. On se demande ensuite pourquoi les résultats scolaires ne sont pas bons.

Les mécanismes de financement des Premières nations sont fondés sur le taux d'inflation national et sur le taux de croissance de l'économie nationale. Ainsi, dans une région à forte croissance où le taux d'inflation et les salaires sont élevés, les Premières nations sont encore plus pénalisées par le simple effet de leur économie régionale.

We just had three clients lose top-notch fiscal administrators to the private sector. They could make 50 per cent more money. I am speaking of Alberta now. How can First Nations possibly maintain the quality of administrative services they require in that environment when their budget has been flat-lined for five years and has not kept up with either inflation or population increases? I know it is a different question than the question your bill is addressing, but you cannot expect First Nations to expand in new areas of jurisdiction when they cannot handle what they have.

I want to make a final point. There is a myth out there perpetuated by the Department of Finance. If I could name names, I would. I do not know the names; I just know the department. It is the myth that First Nations are not paying their way for government services. Therefore, any own-source revenue — that is, revenue they raise from taxing third parties, bingos, commercial activities — should be deducted on an escalating scale from funds they are already receiving.

Let me see if I understand this right. They are already being hugely under-funded. They are being asked to go out and raise money for their schools, money for their post-secondary education, money to cover the cost of their administration, and what does Canada want to do? Start slipping it away on this side of the table.

No other relationship between a junior and senior level of government has those clawback provisions. If the City of Edmonton, through EPCOR, makes tens of millions of dollars to supplement municipal services in Edmonton, the province does not claw it back; but if a First Nation makes \$8 million and enters into a self-government agreement with an OSR provision, it drags out the back side. Where is the incentive for First Nation governments to enter into self-government agreements if the fiscal effect is that Canada claws back its already limited resources? No one will go under the inherent rights policy with that kind of fiscal arrangement.

The other myth out there is that First Nations do not finance their government. The reality is that First Nations, at least in Western Canada, pour hundreds of millions of dollars of their own money into housing, job creation, social services and recreational services that is never recognized in the accounting arrangements. There is a view out there that First Nation governments are being entirely financed by the federal government and that this has to change, and that leads to their lack of accountability. That is myth, senators, yet that is the myth that drives the fiscal framework that the Department of Finance insists that the Department of Indian Affairs follow.

Trois de nos clients viennent juste de perdre des administrateurs de services financiers de haut calibre qui sont allés dans le secteur privé où ils gagnent 50 p. 100 de plus. Je parle ici d'une situation qui s'est produite en Alberta. Comment peut-on espérer que les Premières nations maintiennent la qualité de leurs services administratifs dans de telles conditions quand leurs budgets n'ont pas bougé en cinq ans et n'ont suivi ni la progression de l'inflation, ni l'augmentation démographique? Je sais que c'est là une question différente de celle qui est abordée dans votre projet de loi, mais vous ne pouvez pas vous attendre à ce que les Premières nations acceptent d'autres champs de compétence quand elles ne sont même pas en mesure de correctement administrer ceux dont elles ont la charge.

Je veux dire une dernière chose. Il y a un mythe qui est perpétré par le ministère des Finances. Si je le pouvais, je vous donnerais des noms, mais je n'en ai pas. Tout ce que je sais, c'est que cela vient de ce ministère. Ce mythe veut que les Premières nations ne paient pas leur dû pour les services gouvernementaux dont elles bénéficient. D'où le raisonnement voulant qu'il faudrait déduire du financement qu'il leur est accordé toutes leurs recettes en propre — c'est-à-dire celles provenant des taxes imposées sur des tierces parties, sur les bingos et les activités commerciales — et cela de façon progressive.

Alors, voyons si j'ai bien compris. Les Premières nations sont déjà incroyablement sous-financées. On leur demande de trouver elles-mêmes les fonds nécessaires pour leurs écoles, pour financer l'enseignement postsecondaire et pour financer leurs coûts administratifs. Que veut le Canada? Commencer à tout pousser d'un côté de la table.

On ne retrouve ce genre de récupération fiscale dans aucune autre relation entre un ordre de gouvernement supérieur et un gouvernement inférieur. Si, grâce à EPCOR, la ville d'Edmonton parvenait à dégager des dizaines de millions de dollars pour financer des services municipaux supplémentaires, la province ne chercherait pas à les récupérer par ailleurs. En revanche, si une Première nation faisant rentrer huit millions de dollars dans ses caisses concluait une entente d'autonomie gouvernementale comportant une disposition de financement par les revenus autonomes, elle verrait ses propres recettes diminuer. Qu'est-ce qui peut inciter un gouvernement de Première nation à conclure une entente d'autonomie gouvernementale si Ottawa récupère de l'argent sur des ressources déjà limitées? Personne ne se prévaudra de la politique sur les droits inhérents si l'on s'en tient à ce genre de mécanisme de financement.

L'autre mythe veut que les Premières nations ne financent pas leurs propres gouvernements. En réalité, les Premières nations, du moins celles de l'Ouest canadien, injectent des millions de dollars de leur propre argent dans le logement, la création d'emplois, les services sociaux et les services de loisirs qui ne sont jamais pris en compte dans les formules comptables. Les gens estiment que les gouvernements des Premières nations sont entièrement financés par le gouvernement fédéral et que cela doit changer parce que cette situation les rend irresponsables. C'est un mythe, sénateurs, mais ce mythe conditionne le cadre financier défendu par le ministère des Finances et appliquée par le ministère des Affaires

There needs to be a careful exploration of the fiscal realities of First Nation governments and the myths that are perpetuating the current, unacceptable fiscal framework.

The Chairman: Thank you, Mr. Slavik. You have entered into some very contentious and controversial areas this evening. I know that you bring with you a vast experience.

Mr. Slavik: I do not mean to cause you grief.

The Chairman: You have not caused us grief. You have brought forward the realities that exist out there.

Just this week I met with six Aboriginal leaders in my office. They were from a remote area with 10,000 people, and no airport, no railway, no roads in. The only thing of any prominence in the area is a dialysis machine to deal with the severe diabetes situation that exists in the communities. I can tell you that the more I sit on this committee, the more I am encouraged by the membership of my committee and the strengths of you people, each and every one of you, in working on issues such as this.

Mr. Slavik, as far as the self-government legislation is concerned, as you know, I am the proponent of it. We are looking for ways as to how our Aboriginal peoples can take control of their own destiny in a manner whereby they can share the wealth and the success of our great country.

I want to thank you for coming here tonight and sharing with us your views. I look forward to working with you because I know you have many files.

Mr. Slavik: Thank you, senator.

The Chairman: Before we begin with Professor Morse, I would like to read a letter to my colleagues because I think it should be on the record. It is a letter that I received as Chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. It reads:

Dear Senator St. Germain:

I write today to thank you and the Members of your Committee, for your special study on the Federal Specific Claims Process entitled *Negotiation or Confrontation: It's Canada's Choice*.

This is an excellent report from the way you characterize the choice facing Canada in the title through to your recommendations. The forward sets out in simple terms the dilemma facing First Nations within the current policy and structures. I hope it will help interested Canadians understand this difficult challenge.

indiennes. Il va falloir soigneusement explorer les réalités financières des gouvernements des Premières nations ainsi que les mythes qui sous-tendent la pérennisation de l'actuel cadre de financement qui est inacceptable.

Le président : Merci, maître Slavik. Vous venez de soulever quelques questions très litigieuses et prêtant à controverse. Je sais que vous vous appuyez sur une vaste expérience

M. Slavik : Je ne voulais pas vous faire de peine.

Le président : Vous ne vous en faites pas. Vous avez parlé de choses bien réelles.

Cette semaine, j'ai rencontré six dirigeants autochtones dans mon bureau. Ils représentaient une communauté éloignée de 10 000 âmes où il n'y a ni aéroport, ni chemin de fer, ni route. La seule chose qui soit vraiment digne de mention dans ce coin, c'est un rein artificiel justifié par la prévalence du diabète qui fait des ravages là-bas. Je vais vous dire une chose : plus je préside à ce comité et plus je me sens porté par ceux et celles qui en sont membres et par la force de gens comme vous qui travaillent dans des dossiers comme celui-ci.

Maître Slavik, comme vous le savez, je suis favorable à l'adoption d'une loi destinée à régir l'autonomie gouvernementale. Nous cherchons des façons de permettre aux peuples autochtones de prendre leur destinée en main de sorte qu'ils puissent recevoir leur part de la richesse et des réalisations de notre grand pays.

Je tiens à vous remercier de vous être déplacé et de nous avoir fait partager votre point de vue. Je m'attends à vous revoir au comité, parce que je sais que vous ne manquez pas de dossiers.

M. Slavik : Merci, sénateur.

Le président : Avant que nous ne passions au professeur Morse, je vais faire lecture d'une lettre à mes collègues parce que je pense qu'il y a lieu de la consigner dans la retranscription. Elle est adressée au président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je vous la lis :

Sénateur,

La présente a pour objet de vous remercier, vous-même et les membres de votre comité, pour l'étude spéciale que vous avez réalisée au sujet du processus fédéral de règlement des revendications particulières, intitulée *Négociations ou affrontements : le Canada a un choix à faire*.

Il s'agit d'un excellent rapport pour la façon dont vous qualifiez le choix auquel le Canada est confronté, à la fois dans le titre et dans vos recommandations. L'avant-propos énonce en termes simples le dilemme auquel se heurtent les Premières nations dans le contexte de la politique et des structures actuelles. J'espère qu'il aidera les Canadiens et les Canadiens qui s'intéressent au dossier à comprendre la difficulté de cette problématique.

I also want to thank you personally for your efforts to publicize the Report, particularly your Op Ed in the Citizen of February 16, 2007. If you have any further thoughts on raising awareness of the Report and its findings, I would be happy to discuss them with you.

In closing, I would ask you and the Committee to urge the Government to respond in an expeditious manner.

It is signed by Phil Fontaine, National Chief.

I want to thank each and every one of the members of the committee who worked on this report because without all of us working together as a team, we would not have been able to accomplish that and gain the recognition that we have as a committee.

Professor Morse, welcome. I have had the privilege of listening to your testimony in the past. I look forward to hearing what you have to say this evening, as are my colleagues.

Bradford W. Morse, Professor, Faculty of Law, Common Law Section, Ottawa University, as an individual: Thank you very much, Senator St. Germain. I do appreciate the invitation and honour to be here today to have an opportunity to share some ideas and experience from the 30 plus years I have been involved in Aboriginal legal issues on all sides of the table, working for First Nations and Metis organizations, the federal government, provincial governments, and various foreign governments and indigenous peoples organizations in other countries. It is a delight to be in this absolutely beautiful room, one that all Canadians should appreciate. This is a particularly appropriate room being on Algonquin territory as well.

I congratulate you and echo the words of National Chief Phil Fontaine on that report as well as your economic development report and, frankly, the work of this committee overall. In terms of the first nations self-government recognition bill we are discussing this evening, but also in general, this committee has provided a unique opportunity for Aboriginal and non-Aboriginal Canadians to come together around issues of mutual concern. One of our challenges in Canada today is we have too few places where that dialogue and discussion can occur and where we can fulfil our objectives of reconciliation.

I will quote from Mr. Justice Binnie speaking on behalf of the Supreme Court of Canada in the *Mikisew Cree First Nation* case from December of 2005, a dispute between the Mikisew Cree First Nation from Northern Alberta and Heritage Canada. Mr. Justice Binnie said:

The fundamental objective of the modern law of aboriginal and treaty rights is the reconciliation of aboriginal peoples and non-aboriginal peoples and their respective claims, interests and ambitions. The management of these relationships takes place in the shadow of a long

Je tiens également à vous remercier personnellement des efforts que vous avez déployés pour promouvoir ce rapport, surtout dans votre article d'opinion publié dans le Citizen du 16 février 2007. Si vous avez d'autres idées sur la façon de mieux faire connaître ce rapport et ses conclusions, je serais très heureux d'en parler avec vous.

Pour terminer, je vous invite, vous-même et le Comité, à exhorter le gouvernement à donner rapidement suite à ce rapport.

Et c'est signé par Phil Fontaine, Chef national

Je tiens à remercier tous les membres du comité qui ont collaboré à ce rapport, parce que si nous n'avions pas travaillé comme une équipe, nous n'aurions pas pu réaliser ce que nous avons réalisé, ni gagner la reconnaissance qu'a acquise le comité.

Bienvenue, professeur Morse. J'ai eu le privilège de vous entendre témoigner dans le passé et j'ai hâte de recommander l'expérience ce soir, tout comme mes collègues d'ailleurs.

Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit, Section de common law, Université d'Ottawa, à titre personnel : Merci beaucoup, sénateur St. Germain. J'apprécie votre invitation et l'honneur que vous me faites de pouvoir vous faire part de certaines idées et de mon expérience dans les dossiers juridiques concernant les Autochtones. Dans mes 30 années, au bas mot, j'ai représenté un peu toutes les parties, puisque j'ai travaillé pour des organisations de Premières nations et des organismes métis, pour le gouvernement fédéral, pour des gouvernements provinciaux et pour différents gouvernements étrangers et organismes de peuples autochtones d'autres pays. Je suis ravi de me retrouver dans cette salle absolument splendide que tous les Canadiens devraient pouvoir apprécier. Son choix est approprié puisqu'elle se trouve en territoire algonquin.

Je vous félicite et je me fais l'écho du Chef national Phil Fontaine à propos de ce rapport de même que de votre étude sur le développement économique et, disons-le, à propos du travail d'ensemble de votre comité. Pour ce qui est du projet de loi prévoyant la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des Premières nations dont il est généralement question, mais surtout ce soir, votre comité a donné une occasion unique aux Autochtones et aux non-Autochtones de se réunir pour discuter de problèmes d'intérêt commun. L'un de nos défis au Canada aujourd'hui, c'est que nous n'avons pas beaucoup l'occasion de tenir ce genre de dialogue et d'échanges et de travailler dans le sens de nos objectifs de réconciliation.

Je vais vous citer le juge Binnie qui s'est exprimé au nom de la Cour suprême du Canada dans un arrêt de décembre 2005 concernant une cause qui opposait la Première nation crie Mikisew, du Nord de l'Alberta, à Patrimoine canadien. Voici ce qu'a écrit le juge Binnie :

L'objectif fondamental du droit moderne relatif aux droits ancestraux et issus de traités est la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones et la conciliation de leurs revendications, intérêts et ambitions respectifs. La gestion de ces rapports s'exerce dans l'ombre d'une longue

history of grievances and misunderstanding. The multitude of smaller grievances created by the indifference of some government officials to aboriginal people's concerns, and the lack of respect inherent in that indifference has been as destructive of the process of reconciliation as some of the larger and more explosive controversies. And so it is in this case.

Mr. Justice Binnie was speaking not only to the pattern of unfortunate relationships occurring far too often between government departments, in that case federal departments. It can also be provincial departments or municipal governments and the private sector as well, from time to time, with Aboriginal peoples. He was speaking to all Canadians when he attempted to articulate for a unanimous court the fundamental objective of the modern law in Aboriginal and treaty rights, and I suggest for Canadian law in general, which is the reconciliation of Aboriginal and non-Aboriginal peoples. He also stressed something too little understood. When he speaks in terms of "their respective claims, interests and ambitions," it is not the claims, interests and ambitions just of First Nations, Metis and Inuit peoples that the court was speaking to. It was also the claims, interests and ambitions of non-Aboriginal peoples. He was suggesting it is a reconciliation requiring both parties to this marriage, if you will, to appreciate the respective interests of each other, which is where we are at today. It is not just claims of First Nations or Inuit or Metis peoples against non-Aboriginal governments or non-Aboriginal Canadians. It is the claims of all on this territory and claims to the interests and ambitions we all have to flourish in this territory together.

I would like to make six key points and suggestions on the bill itself. First is the cost of inaction. The reality is that the direct process cost of First Nation interactions with federal and provincial governments are immense. They are not just the direct financial outlay costs of budgets and funding for discussions; it is the lost economic opportunities. It is the waste of human hopes, the compounding of frustration for First Nations day after day by operating within a thoroughly unacceptable circumstance. I do not think any Canadians would relish the current reality as one that we should have next week, next year, next decade or next century.

By virtue of the status quo, we unfortunately tend to foster the perception among many non-Aboriginal peoples that the present is the only possible future, and that it is because of the inability of First Nations to manage their own affairs that they continue to be restricted in the severe ways that they are.

That is not the official position of the federal or provincial governments. The official position of those governments generally is to seek to negotiate new self-government arrangements, but that leads to my second point. The pace of those negotiations, as this committee knows all too well, is ridiculously slow. How could

histoire parsemée de griefs et d'incompréhension. La multitude de griefs de moindre importance engendrés par l'indifférence de certains représentants du gouvernement à l'égard des préoccupations des peuples autochtones, et le manque de respect inhérent à cette indifférence, ont causé autant de tort au processus de réconciliation que certaines des controverses les plus importantes et les plus vives. Et c'est le cas en l'espèce.

Le juge Binnie parle ici non seulement des habituelles relations boiteuses entre les différents ministères concernés, comme c'est le cas au fédéral — mais il pourrait aussi s'agir de ministères provinciaux, d'administrations municipales ou d'entreprises du secteur privé — qui peuvent être en désaccord avec des peuples autochtones. Le juge s'exprime au nom de tous les Canadiens quand il cherche à formuler l'avis unanime de la cour au sujet de l'objectif fondamental de l'interprétation moderne des droits ancestraux et issus de traités de même, selon moi, que du droit canadien en général. Je veux parler de la réconciliation entre les Autochtones et les non-Autochtones. Il insiste également sur un aspect qui est trop mal compris. Il parle des « revendications, intérêts et ambitions respectifs » plutôt que des revendications, des intérêts et des ambitions des Premières nations, des Métis et des Inuits seulement; il fait donc bien allusion aux revendications, intérêts et ambitions des non-Autochtones. Il laisse entendre que la réconciliation exige que les deux parties à ce mariage, si l'on peut s'exprimer ainsi, soient conscientes des intérêts de l'autre, ce qui nous amène à cette tribune. Il n'est pas simplement question des revendications des Premières nations, des Inuits ou des Métis contre les gouvernements non autochtones ou les Canadiens non autochtones. Il est question des revendications de tout le monde en ce qui concerne le territoire ainsi que des revendications, des intérêts et des ambitions que nous entretenons tous pour faire prospérer notre territoire commun.

Je me propose d'aborder six grands thèmes et de vous faire quelques suggestions relatives au projet de loi. Parlons d'abord du coût de l'inaction. En réalité, les coûts directs que représentent les interactions nécessaires entre les Premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux sont énormes. Il ne s'agit pas simplement des coûts financiers directs que sont les budgets et le financement des discussions, mais aussi des pertes d'opportunités économiques. Il faut songer à tous les espoirs déçus, au cumul des frustrations des Premières nations, jour après jour, qui doivent évoluer dans des situations particulièrement inacceptables. Je ne pense pas que les Canadiens apprécient la réalité actuelle au point de vouloir l'entretenir une semaine, une année, une décennie ou un siècle de plus.

À cause du statu quo, nous avons malheureusement tendance à entretenir l'impression, chez les non-Autochtones que le présent est le seul avenir envisageable et que c'est à cause de l'incapacité des Premières nations à gérer leurs propres affaires que celles-ci continuent à souffrir des conditions déplorables qui sont les leurs.

Ce n'est pas la position officielle des gouvernements fédéral ou provinciaux. En général, ceux-ci cherchent plutôt à négocier de nouvelles ententes d'autonomie gouvernementale, cela m'amène à la deuxième question dont je voulais vous parler. Comme votre comité le sait trop bien, le rythme de ces négociations est

anyone design a scheme to get us from where we are to where we want to be if we design it on a basis in which it will take, on the current rate, somewhere in the order of 200 years to achieve our objective? That is simply not effective.

It was not the hope behind the federal inherent right policy of 1995 that in 2007 we would have achieved as little as we have, but the current management of that policy bears only a tangential relationship to what the policy itself suggested would occur.

One of the achievements of Bill S-216 is its emphasis upon its optionality, that nothing here is being imposed upon any community; it is purely an option. That, in my view, is absolutely essential in order to obtain political support both from First Nations and other Canadians. Also, it underlies what I think is the spirit of the bill itself, which is respect for the freedom of First Nations to choose their own future. How could a piece of legislation respect that freedom if it was mandatory in nature?

My next point is really the thrust of the bill itself. As its own title suggests, it is about recognition. Recognition should be the fundamental principle of the relationship between first peoples and the newcomers, no matter how many generations our ancestors might have been here. That is a fundamental principle that underlies the experience just south of the border. It has been particularly evident in legislation emanating from Congress over the past 30 years and in federal policies.

I know Senator St. Germain and others have been south of the border to see the operations of tribal governments firsthand. If there are Canadians who are fearful of what this bill might mean if enacted, we should take comfort from the experience in the United States. "Sovereignty" is a word that we have some difficulty with in Canada for a variety of reasons, but tribal sovereignty has long since been recognized from the founding days prior to the establishment of the United States and continues to be a recognized principle in the United States as a foundational aspect of the decisions of the United States Supreme Court and the U.S. government. The 1823, 1831 and 1832 decisions of the United States Supreme Court have been embraced by Canadian courts, including the Supreme Court of Canada. Just last week, those decisions were discussed by members of our court and members of the U.S. Supreme Court in the U.S. Supreme Court building.

U.S. tribes handle over \$25 billion U.S. per year. Their tribal court system handles well over 500,000 cases per year. They are involved in domestic and international trade arrangements, in all kinds of industrial activity and recreational affairs, et cetera. It is not a perfect history, by any means, or a perfect record for all tribes, but we can readily see in the U.S., as in some successes in Canada, that there is no question about the capacity of the

ridicule lent. Comment parvenir à créer un régime qui nous permette de passer de la situation actuelle à celle que nous visons si, au rythme actuel, il nous faudra quelque chose comme 200 ans pour réaliser notre objectif? Ça ne fonctionne tout simplement pas.

En 1995, quand la politique fédérale sur les droits inhérents a été mise en œuvre, nous ne voulions certainement pas, en 2007, constater que nous aurions aussi mal réussi, mais il se trouve que la façon dont est actuellement gérée cette politique n'a pas grand-chose à voir avec ce qui était envisageable à l'époque où elle a été élaborée.

Ce qu'il y a de bien avec le projet de loi S-216, c'est qu'il insiste sur la notion d'optionnalité, autrement dit que rien n'est imposé à aucune communauté, que tout est facultatif. Selon moi, cette formule est essentielle pour gagner l'appui politique des Premières nations et des autres Canadiens. Par ailleurs, cette formule représente ce que je pense être l'esprit du projet de loi, soit la liberté consentie aux Premières nations de décider de leur propre avenir. Comment une mesure législative pourrait-elle respecter cette liberté si elle était contraignante?

Je veux ensuite vous parler du fondement même du projet de loi. Comme son titre le donne à penser, il porte sur la reconnaissance. La reconnaissance doit être le principe fondamental de la relation entre les peuples autochtones et les nouveaux arrivants, peu importe depuis combien de générations nos ancêtres occupent ce territoire. C'est un principe fondamental qui sous-tend l'expérience de nos voisins du sud en la matière. Cela est tout particulièrement ressorti dans les lois adoptées par le Congrès au cours des 30 dernières années, de même que dans les politiques fédérales.

Je sais que le sénateur St. Germain et d'autres sénateurs se sont rendus aux États-Unis pour voir, de visu, comment fonctionnent les gouvernements tribaux. Si des Canadiens ont peur de ce que pourrait signifier le projet de loi s'il était adopté, l'expérience américaine devrait les rassurer quelque peu. La « souveraineté » est un mot avec lequel nous éprouvons quelques difficultés au Canada, pour différentes raisons, mais la souveraineté tribale est reconnue depuis les tout premiers établissements américains, avant même qu'on ne parle des États-Unis, et elle demeure un principe admis dans ce pays au point d'être un fondement dans les arrêts rendus par la Cour suprême américaine et les décisions prises par le gouvernement des États-Unis. Les arrêts de la Cour suprême des États-Unis de 1823, de 1831 et de 1832 ont été allégrement repris par les tribunaux canadiens, notamment par notre propre Cour suprême. La semaine dernière, des membres de notre haute cour et de la Cour suprême des États-Unis ont d'ailleurs parlé de ces arrêts lors d'une réunion qui s'est déroulée dans l'enceinte même de la Cour suprême à Washington.

Les tribus américaines ont des budgets annuels qui dépassent 25 milliards de dollars américains. Les tribunaux tribaux entendent plus de 500 000 causes par an. Les tribus sont parties à des ententes de commerce intérieur et international et à toutes sortes d'activités industrielles et de loisirs. Tout ne fonctionne pas toujours impeccablement, loin s'en faut, et la fiche de route n'est pas parfaite pour toutes les tribus, mais on peut aisément conclure

indigenous peoples of Turtle Island or North America, when having the opportunity and recognition of that opportunity, to be highly successful in a way that benefits their own communities as well as the countries that surround them.

As my final opening point, I would like to congratulate the committee on the bill and, in particular, a number of aspects of it. I congratulate you on your willingness and nerve to address one of the issues that has perplexed many non-Aboriginal governments and caused concern: addressing the question of the administration of justice in clause 11 of the bill. Federal and provincial governments have great difficulty in coming to grips with that issue. The legal profession has had concerns about this from time to time over the years. As I indicated, in the United States, where we have well over 150 tribes with functioning tribal court systems handling half a million cases each year, it can be done readily. The U.S. legal system has not collapsed. It is readily addressable.

In dealing with jurisdictional questions in clause 9(3), you propose a kind of restoration of jurisdiction, such as tribes in the United States had before the U.S. Supreme Court started clawing it back in 1978. If the bill passes, you will have solved an existing black hole for the overwhelming majority of First Nations reserves in Canada in relation to matrimonial real property. The report on the issue was released last week and the government might move forward on it. This has been a reality for men, women and children of matrimonial relationships on reserves across Canada, except for those who already have self-government agreements and for a handful under the First Nations Land Management Act. The reality is that matrimonial real property regimes established under provincial matrimonial property regimes do not apply when it comes to reserve lands when dealing with land issues regarding matrimonial property.

Similarly, you have addressed another black hole — environmental law. There, for the same reason, our scheme in Canada is to rely primarily on provincial legislation that deals with environmental land issues and environmental contamination of lands. Those provincial statutes do not apply on reserves because they cannot extend to the lands themselves. No federal legislation fills that gap. As a result, we have a minuscule and thoroughly ineffective regime under the Indian Act and its regulations with ridiculously low penalties and an extremely narrow scope, such that most environmental issues on reserve lands have no legislative management regime in place. We have been fortunate in Canada to date that we have not had significantly larger problems on reserve lands. That speaks to

d'après ce qui se passe aux États-Unis, comme nous l'avons vu dans certains cas au Canada, que la capacité des peuples indigènes de Turtle Island ou de l'Amérique du Nord n'est pas remise en question dès lors qu'ils ont la possibilité de se prévaloir des opportunités qui s'offrent à eux, et qu'on leur reconnaît cette possibilité. À partir de là, les peuples autochtones peuvent réussir au point que leurs communautés et les sociétés dans lesquelles ils évoluent en ressortent gagnantes.

En dernier lieu, je tiens à féliciter le comité pour ce projet de loi, surtout pour un certain nombre de ses aspects. Je vous félicite d'avoir eu le courage et la volonté de vous attaquer à l'un des aspects qui a embarrassé un grand nombre de gouvernements autochtones et qui a causé beaucoup d'inquiétude. Je veux vous parler de la question de l'administration de la justice visée à l'article 11 du projet de loi. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont beaucoup de difficultés à faire face à cette question. Au fil des ans, la profession légale a occasionnellement exprimé des réserves à ce sujet. Comme je l'indiquais, aux États-Unis où l'on compte plus de 150 tribus disposant de tribunaux en propre qui entendent un demi-million de causes chaque année, il n'y a pas de problème. Le système légal américain ne s'est pas effondré pour autant et la question a été facilement réglée.

S'agissant des questions de compétences visées au paragraphe 9(3), vous proposez une sorte de restauration de la compétence autochtone, comme dans le cas des tribus aux États-Unis avant que la Cour suprême de ce pays ne commence à récupérer cette compétence en 1978. Si ce projet de loi est adopté, vous aurez réussi à combler ce qui est un vide pour l'écrasante majorité de réserves de Premières nations au Canada qui ont des problèmes de biens immobiliers matrimoniaux. Le rapport concernant cette question a été publié la semaine dernière et le gouvernement pourrait agir sans tarder à cet égard. Il est ici question d'une réalité qui concerne des hommes, des femmes et des enfants unis dans des relations matrimoniales et qui vivent dans les réserves au Canada. Les seules exceptions concernent les réserves ayant conclu des ententes d'autonomie gouvernementale et une poignée d'autres Premières nations qui se sont prévaluées des dispositions de la Loi sur la gestion des terres des premières nations. En réalité, les régimes de biens immobiliers matrimoniaux établis en vertu de régimes provinciaux régissant la propriété matrimoniale ne s'appliquent pas sur les terres de réserve.

Vous avez comblé un autre grand vide, celui du droit environnemental. Pour la même raison que celle que je viens de donner, notre régime au Canada consiste essentiellement à s'en remettre aux lois provinciales en matière de gestion environnementale des terres et de contamination des sols. Or, ces lois provinciales ne s'appliquent pas aux réserves parce que les terres de réserve échappent à leur portée. Aucune loi fédérale ne vient combler ce vide. Ce faisant, nous nous retrouvons avec un régime étiqueté et incroyablement inefficace en vertu de la Loi sur les Indiens et des règlements qui en découlent, régime qui est assorti de sanctions ridiculement faibles et qui a une portée extrêmement étroite au point que la plupart des questions environnementales concernant les terres de réserve ne sont

the effectiveness of First Nations in managing those lands. There simply is no environmental law regime in place on the vast majority of reserves in Canada.

In terms of some suggestions on the bill, I would recommend that you include an express clause to empower First Nations to enter into intergovernmental agreements. The bill speaks to this as a law-making power under Schedule 2, but there is not a provision within the bill that enables agreements more generally. It seems to me that the reality in Canada is that most intergovernmental agreements are not grounded in legislation but are grounded purely in the arrangements between governments. It is important to recognize clearly, so there is no doubt in this regard, the full capacity of any First Nations that were to opt in under this bill to negotiate such arrangements and not just to pass laws in that regard.

In the U.S., the bulk of the activity in recent decades has been between tribes and states entering into compacts on a huge array of things — automobile licence plates, tax collection, essential court services, dealing with the \$20-billion gaming industry, cross-deputization of police officers, transferring of prisoners from on-reservation courts to off-reservation facilities, on-reservation prison operations for offenders from state and district county courts. There is a huge array of state-tribal compacts. I anticipate that this will be the future for First Nations in Canada. We will see more and more of that between First Nations and municipal and provincial governments. It is important that there be no doubt about the legitimacy or enforceability of those agreements.

As an addition to clause 16 of the bill, as in previous bills, I would suggest declaring that Aboriginal lands remain within section 91(24) of the Constitution Act, 1867. In previous bills, there would still be some question about the status of lands if that were not addressed.

I am uncertain about the implications of your rewrite of the current section 88 of the Indian Act. As you know, section 88 of the Indian Act applies laws of general application from time to time in force in any province to Indian people on reserve subject to a number of limitations. You have those limitations in your clause, but you extend those provincial laws of general application not only to the members of First Nations but also to First Nation lands. I am uncertain about what the full ramifications will be to provide a general extension of all provincial land-related laws to First Nation lands. At the very least, I would suggest that that needs to be considered carefully. We do not have the case law foundation of that because it has not been there. Section 88 appeared only in the 1951 act. There has been a great deal of litigation on it but in the context of whether a

visées par aucune disposition législative. Jusqu'ici, nous avons eu la chance de ne pas connaître d'importants problèmes sur les terres de réserve au Canada. Cela en dit long sur l'efficacité avec laquelle les Premières nations gèrent leurs terres. Il n'existe tout simplement pas de régime juridique en matière d'environnement qui soit applicable à la plupart des réserves au Canada.

Quant aux suggestions que je pourrais vous faire au sujet du projet de loi, je vous recommanderais d'y adjoindre un article habilitant expressément les Premières nations à conclure des accords intergouvernementaux. Ce projet de loi traite de la capacité de légiférer à l'annexe 2, mais le texte lui-même ne renferme aucune disposition autorisant la conclusion d'accords de façon plus générale. J'ai l'impression qu'au Canada, la plupart des ententes intergouvernementales ne sont pas fondées en droit et qu'elles reposent uniquement sur les mécanismes conclus entre les gouvernements concernés. Il convient de reconnaître sans détour, afin qu'il ne demeure aucun doute à cet égard, la pleine capacité des Premières nations reconnues en vertu de ce projet de loi de négocier de telles ententes, plutôt que d'adopter des lois au coup par coup.

Aux États-Unis, l'essentiel des activités des dernières décennies a consisté, pour les tribus et les États, à conclure des pactes pourtant sur un ensemble de sujets : immatriculation des véhicules, perception fiscale, services essentiels de tribunaux, administration de l'industrie des paris d'une valeur de 20 milliards de dollars, double délégation des policiers, transfert de prisonniers de tribunaux situés dans les réserves à des établissements pénitenciers hors réserve, accueil de délinquants envoyés par des tribunaux d'État ou de comté dans des prisons de réserves. L'éventail des pactes entre les États et les tribus est énorme. Je m'attends à ce que la même chose se produise dans l'avenir au Canada. De plus en plus de conventions de ce genre seront conclues entre les Premières nations, les administrations municipales et les gouvernements provinciaux. Il est important que la légitimité ou le caractère exécutoire de ces ententes ne soient pas remis en question.

Il conviendrait d'ajouter à l'article 16 du projet de loi, comme dans les projets de loi précédents, que les terres autochtones demeurent régies par le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Dans les projets de loi antérieurs, le statut des terres pouvait encore soulever des questions quand celui-ci n'était pas clairement tranché par ailleurs.

Je ne suis pas certain des répercussions que pourrait avoir la refonte de l'actuel article 88 de la Loi sur les Indiens. Comme vous le savez, cet article applique aux Indiens résidant dans les réserves des lois d'application générales, occasionnellement mises en vigueur par les provinces, mais moyennant un certain nombre de limitations. Vous mentionnez ces limitations dans l'article de votre projet de loi, mais vous étendez l'application de ces lois provinciales à caractère général non seulement aux membres des Premières nations, mais aussi aux terres de Premières nations. Je ne vois pas exactement quelles conséquences pourrait avoir l'application générale de toutes les lois provinciales concernant les terres aux territoires des Premières nations. Je recommande de refléchir très prudemment à la chose. Nous ne pouvons pas nous appuyer sur la jurisprudence, puisqu'il n'en existe pas à cet égard.

provincial laws apply to reserve lands. The answer today is no. Does it apply to the people? The answer is yes, subject to the Indian Act, other federal statutes, treaty provisions or First Nation laws.

I would suggest also that it would be beneficial to include a definition of "alienation." Clause 17 sets forth rigorous rules around the ability of First Nations to alienate land but does not define "alienation." There is an implicit definition in an indirect way through section 28 of Schedule 1 of the model Constitution that can suggest what will not be included in that definition of "alienation" for those First Nations that adopt that model constitution. For First Nations who do not adopt the model, the question will be: What exactly does clause 17 cover? The intent of the drafters of the bill is that it cover alienation in the context of a conveyance of the full First Nations' interest in those lands. That is often how the term "alienation" is used in common law. However, when using it in the statute, if you do not define it, as I read the bill, it will be left up to a court to determine in the future whether it means that when a First Nation wishes to lease some of its lands, it has to go through the 80 per cent hurdle of all electors. That could be an extraordinarily difficult task for any First Nation to achieve, particularly given the growing number of non-resident members. I suggest that the committee consider that point.

Another small point arises in clause 21(2)(a) and whether you want to limit additional lands to "contiguous" lands. I can understand the objective in this provision that you are opening it up to include non-reserve lands as additional lands, and that is a positive objective. However, I am not sure whether you want to limit it to contiguous lands. For example, lands across the road are not contiguous, but they will be seen as a natural addition to the reserve. I am not sure that you want to limit it quite this much.

A second small point is under clause 22. You suggest that as soon as the First Nation opts in, all of its current trust accounts held by the Crown after a suitable accounting must be transferred. It seems to me that this should be something that a First Nation should have the ability to regard as optional; that is, the First Nation can request and Canada must transfer on request, but this creates an added burden. It will be quite a challenge for a First Nation community to make a decision it wants to opt into this bill and all of a sudden transfer all those trust accounts. If the dollar amounts are small, it may not be much of an issue, but for some communities it might be

L'article 88 n'est apparu que dans la loi de 1951. Celui-ci a fait l'objet d'un grand nombre d'instances, mais uniquement pour savoir si des lois provinciales s'appliquaient à des terres de réserve. On sait aujourd'hui que tel n'est pas le cas. Ces lois s'appliquent-elles aux Autochtones eux-mêmes? La réponse est oui, sous réserve des dispositions de Loi sur les Indiens, d'autres lois fédérales, des dispositions de traités ou des lois de Premières nations.

Je suggérerais également que l'on définisse ce qu'on entend par «aliénation». L'article 17 fixe des règles très strictes relativement à la capacité des Premières nations d'aliéner leurs terres, mais sans pour autant définir le mot «aliénation». On en trouve, certes, une définition implicite et indirecte à l'article 28 de l'annexe 1 de la constitution type, qui donne une idée de ce qui doit être exclu de la définition d'«aliénation» dans le cas des Premières nations optant pour cette constitution type. Quant à celles qui n'adopteront pas ce modèle, la question sera de savoir ce que signifie exactement l'article 17. Pour les rédacteurs du projet de loi, l'aliénation doit être envisagée dans le contexte du transfert complet des intérêts d'une Première nation dans le cas des terres concernées. C'est souvent la définition que l'on accorde au mot «aliénation» en common law. Toutefois, quand on emploie ce terme dans la loi, si on ne le définit pas, ce qui n'est pas le cas dans le projet de loi à la façon dont je l'interprète, on laisse alors le soin aux tribunaux de déterminer plus tard si une Première nation désireuse de louer une partie de ses terres devra obtenir d'abord l'assentiment de 80 p. 100 de l'ensemble des électeurs. Cela pourrait représenter une tâche dantesque pour n'importe quelle nation, surtout étant donné l'augmentation du nombre de membres non résidents. Je conseille au comité de réfléchir à cette question.

L'autre petite remarque que je voulais faire concerne l'alinéa 21(2)a), parce que je me demande si vous voulez limiter les terres additionnelles aux seules terres «contiguës». Je comprends que l'objectif poursuivi par cette disposition consiste à inclure les terres hors réserve au nombre des terres additionnelles, ce qui est intéressant. Cependant, je ne suis pas certain que vous vouliez limiter ces nouvelles terres aux seules terres contiguës. Par exemple, les terres situées de l'autre côté de la route ne sont pas contiguës, mais elles pourraient être considérées comme une addition naturelle possible à la réserve. Je ne suis pas certain que vous vouliez autant limiter la portée de cette disposition.

Autre petite remarque qui concerne cette fois l'article 22. Vous laissez entendre que, dès qu'une Première nation est reconnue, l'ensemble de ses actuels comptes en fiducie détenus par Sa Majesté doivent être transférés après un exercice comptable approprié. J'ai l'impression qu'une Première nation devrait avoir la possibilité de considérer que ce transfert est facultatif, autrement dit qu'elle peut demander le transfert et que le Canada doit s'exécuter en conséquence, mais cela ne va pas sans créer un fardeau supplémentaire. Il sera très délicat pour une communauté de Première nation de décider de se faire reconnaître en vertu de ce projet de loi et, soudainement, de

significant. The First Nation may prefer to leave them with the Crown for a period of time while they ramp up. I would suggest that this be left as optional rather than automatic.

Thank you very much for the opportunity to be here and make those remarks.

The Chairman: You have obviously gone over the bill in detail, and we thank you for that. I thank you for the ongoing support.

I think that you hit the nail right on the head: The cost of doing nothing is much more costly than doing something.

Senator Peterson: You talked about tribes in the United States and what they are doing regarding their economic development. It is my understanding that they own a lot of their land and are able to make fiscal arrangements much more easily than up here. Is that the case? Here there are so many hoops to go through to do something.

Mr. Morse: The experience for most of the tribes in the U.S. is that they do not own lands in the sense of fee simple title or freehold title the way most Canadians would own the land where their home is, let us say, in the city of Ottawa. Most reservation lands are still trust lands held by the U.S. government. The difference is, and it is an important difference that you flag, the capacity to manage the lands. The difference in Canada is, particularly under the Indian Act, that the regime restrains the capacity of First Nations to manage those lands. By and large, the First Nation is required to go through the Department of Indian Affairs. Unless the lands have been designated to the First Nation — under section 53, the First Nation already has a power that has been delegated to it in relation to designated lands — everything goes through the Department of Indian Affairs. Formally, the Crown would be the lessee rather than the First Nation. It is the management regime imposed under Indian Act that restrains that capacity. It is not the ownership; it is the authority of the community to manage versus the restrained power of the government. In our case, we have opted for that. In the United States, by and large, they have moved in the other direction. It is very clear that the tribes manage the lands, although the ultimate title is generally with the U.S. government, held in trust for them.

The Chairman: You have done such an excellent job, professor. You have answered all the questions. We will look at your recommendations, the six points, your suggestions and look at them seriously. My capable assistant will work on it. I want to thank you again for coming this evening and presenting to us.

devoir transférer tous ses comptes en fiducie. Si les sommes en jeu sont peu importantes, cela peut ne pas faire problème, mais pour certaines communautés, les sommes sont très élevées. La Première nation pourra préférer laisser ces sommes aux soins de l'État pendant un certain temps, jusqu'à ce qu'elle ait atteint sa vitesse de croisière. Je recommanderais qu'on donne aux Premières nations la possibilité de se prévaloir ou pas de cette disposition, plutôt que de l'appliquer automatiquement.

Merci beaucoup de votre invitation et de m'avoir donné la possibilité de vous faire part de ces remarques.

Le président : De toute évidence, vous avez étudié le projet de loi dans le menu détail et nous vous en remercions. Je vous remercie aussi pour l'appui constant que vous nous apportez.

Je pense que vous avez mis le doigt sur le bobo, soit le coût de l'inaction qui est beaucoup plus élevé que celui de l'action.

Le sénateur Peterson : Vous avez parlé des tribus aux États-Unis et de ce qu'elles font pour leur développement économique. Je crois savoir qu'elles possèdent une grande partie de leurs terres et qu'elles peuvent conclure des ententes financières beaucoup plus facilement que les Premières nations au Canada. Est-ce ça? Ici, c'est un véritable parcours d'obstacles.

M. Morse : En fait, la plupart des tribus aux États-Unis ne possèdent pas leurs terres, en ce sens qu'elles n'ont pas de titre en fief simple ou de titre franc à la façon dont la plupart des Canadiens possèdent le lot sur lequel se trouve leur maison, comme à Ottawa. La majorité des terres de réserve sont encore retenues en fiducie par le gouvernement des États-Unis. La différence — et celle que vous soulevez est importante — réside donc dans la capacité de gérer la terre. Au Canada, surtout en vertu de la Loi sur les Indiens, le régime restreint la capacité des Premières nations de gérer leurs terres. Elles sont essentiellement tenues de s'en remettre au ministère des Affaires indiennes. À moins que la terre n'ait été désignée terre de Première nation — en vertu de l'article 53, la Première nation dispose déjà d'un pouvoir délégué dans le cas des terres désignées — tout doit passer par le ministère des Affaires indiennes. Le preneur à bail est officiellement l'État plutôt que la Première nation. Il s'agit d'un régime de gestion qui est imposé par la Loi sur les Indiens et qui restreint la capacité des Premières nations. Ce n'est donc pas une question de propriété, mais davantage une question d'habilitation à gérer la terre ou de limites que le gouvernement impose à cette habilitation. Dans notre cas, c'est ce que nous avons fait. Les Américains, eux, ont essentiellement opté pour l'autre formule. Il est clair que les tribus gèrent les terres, bien que le titre demeure en général dans les mains du gouvernement des États-Unis qui le détient en fiducie.

Le président : Vous avez fait un excellent travail, professeur, vous avez répondu à toutes nos questions. Nous allons examiner de près vos recommandations en six points ainsi que vos suggestions. Mon assistant, très compétent, s'en chargera. Je tiens encore une fois à vous remercier de vous être déplacé pour nous faire cet exposé.

Senators, we now have before us some housekeeping business, an examination of the committee's draft budget for legislation. You all have a copy. It is a very small budget: \$8,000 is not an onerous amount of money.

Are there any questions in regard to the budget? It is basically to deal with legislation that will be coming before us and the legislation that is before us now.

If there are no questions, could I have a motion to adopt?

Senator Peterson: I so move.

The Chairman: All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. It is unanimous.

The committee adjourned.

OTTAWA, Wednesday, May 2, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:15 p.m. to examine and report upon recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, good evening. It is my pleasure to welcome you to this Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the privilege of chairing this committee. Today, our committee holds its first meeting on its order of reference on recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

First, let me introduce to you some of the members of our committee. On my left, from Prince Edward Island, we have Senator Hubey; on my right, from Saskatchewan, Senator Robert Peterson; beside him, from Inkerman, Quebec, Senator Charlie Watt.

The committee will be examining four recent reports published from mid-2005 to March of this year. We will be starting with a report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development on drinking water in First Nations' communities published in 2005.

In order to do so, we have before us, from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development; Mr. Ronald Campbell, Assistant Auditor General; Mr. Jerome Berthelette Principal; and Mr. André Côté, Director.

Sénateurs, nous avons à présent une question de régie interne à régler, soit l'ébauche du budget du comité pour l'étude des lois. Vous en avez tous reçu une copie. C'est un petit budget de 8 000 \$, qui ne représente donc pas beaucoup d'argent.

Avez-vous des questions à poser à ce sujet? Celui-ci vise à nous permettre d'étudier les projets de loi dont nous serons saisis et celui que nous avons devant nous.

S'il n'y a pas de question, quelqu'un pourrait-il en proposer l'adoption?

Le sénateur Peterson: J'en fais la proposition.

Le président: Que ceux qui sont pour l'indiquent en levant la main.

Des voix: D'accord.

Le président: C'est adopté à l'unanimité.

La séance est levée.

OTTAWA, le mercredi 2 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui à 18 h 15 afin d'étudier, pour en faire rapport, des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, bonsoir. J'ai le plaisir de vous accueillir au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur Gerry St. Germain de Colombie-Britannique et j'ai le privilège de présider ce comité. Aujourd'hui, notre comité tient sa première réunion consacrée à l'ordre de renvoi sur les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Permettez-moi tout d'abord de vous présenter quelques-uns des membres de notre comité. À ma gauche, nous avons le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard; à ma droite, le sénateur Robert Peterson, de Saskatchewan; à côté de lui, le sénateur Charlie Watt d'Inkerman, au Québec.

Le comité a pour mission d'examiner quatre récents rapports publiés du milieu de l'année 2005 au mois de mars de cette année. Nous allons commencer par un rapport publié en 2005 par la commissaire à l'environnement et au développement durable sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Pour ce faire, nous avons réuni divers représentants du Bureau du vérificateur général du Canada, M. Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim; M. Ronald Campbell, vérificateur général adjoint; M. Jérôme Berthelette, directeur principal; et M. André Côté, directeur.

Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development, Office of the Auditor General of Canada: Thank you for inviting us to participate in this hearing. We are here to discuss our September 2005 report, *Drinking Water in First Nations Communities*.

As interim commissioner, I assist the Auditor General of Canada in performing audits that deal with the federal government's management of environment and sustainable development issues.

Generally speaking, audits that deal with these issues are included in the commissioner's report to Parliament. Two years ago, my colleague, Mr. Campbell, and his team conducted an audit of drinking water in First Nations communities, and that report was included as chapter 5 in the commissioner's 2005 report to Parliament. Mr. Campbell, as you may know, is responsible for audits of Indian and Northern Affairs Canada, INAC, and for Aboriginal issues more broadly within our office.

The audit we are looking at this evening examined whether programs and funding from INAC and Health Canada had helped First Nation communities provide residents with access to safe drinking water.

INAC covers the full costs of designing, constructing and repairing water systems and also covers 80 per cent of their operation and maintenance costs.

Health Canada provides funding to First Nations to monitor and test tap water to demonstrate that it is safe for drinking. By virtue of the terms and conditions of their funding arrangements with Health Canada and INAC, First Nations are responsible for the construction and design of drinking water systems and their day-to-day operation, including water safety testing.

[Translation]

Mr. Chairman, with respect to the safety of drinking water on reserves, we found that residents of First Nations do not benefit from a level of protection comparable to that enjoyed by those who live off-reserve. This is due in large part to the fact that First Nations, unlike other communities, have no laws or regulations governing the provision of drinking water.

Both Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada have stated that provincial jurisdiction over drinking water does not extend to reserves. Consequently, they have attempted to ensure access to safe drinking water in First Nations communities through their policies, administrative guidelines, and funding arrangements with First Nations. However, we found that this approach meant that important elements for providing safe drinking water were missing. For example, there are no approval and licensing processes for water treatment plants, no ongoing

Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim, Bureau du vérificateur général du Canada : Merci de nous inviter à participer à cette séance. Nous sommes ici pour discuter de notre rapport de 2005 intitulé *L'eau potable dans les collectivités des Premières nations*.

En tant que commissaire par intérim, j'aide la vérificatrice générale du Canada dans le domaine des vérifications liées à la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions relatives à l'environnement et au développement durable.

En règle générale, les vérifications qui traitent de ces questions sont communiquées dans le rapport du commissaire au Parlement. Il y a deux ans, M. Campbell et son équipe ont effectué une vérification qui portait sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Les résultats de ces travaux ont été présentés dans le chapitre 5 du rapport de la commissaire de 2005. Vous savez peut-être que M. Campbell est chargé, au sein de notre bureau, des vérifications d'Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC, et des questions autochtones en général.

La vérification à laquelle nous nous intéressons ce soir a consisté à examiner si les programmes et le financement de la part d'AINC et de Santé Canada avaient aidé les collectivités des Premières nations à fournir aux résidents un accès à de l'eau potable.

L'AINC assume tous les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que 80 p. 100 des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Santé Canada accorde un financement aux Premières nations pour instaurer des contrôles et effectuer des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. En vertu des ententes de financement conclues avec Santé Canada et AINC, les Premières nations sont responsables de la conception et de la construction des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que de leur fonctionnement quotidien et de leur entretien, y compris des analyses de l'eau.

[Français]

Monsieur le président, en ce qui concerne la salubrité de l'eau potable dans les réserves, nous avons constaté que les résidents des collectivités des Premières nations ne bénéficient pas d'un niveau de protection comparable à celui des personnes vivant à l'extérieur des réserves. Cette situation est due en grande partie au fait qu'aucune loi ou règlement ne régit l'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations, ce qui n'est pas le cas dans les autres collectivités.

Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada nous ont informé que la compétence provinciale en matière d'eau potable ne s'étend pas aux réserves. Ils ont donc tenté d'assurer l'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations par leurs politiques, leurs lignes directrices et leurs ententes de financement avec les Premières nations. Cependant, nous avons constaté que, en raison de cette approche, d'importants éléments pour assurer l'accès à l'eau potable manquaient. Par exemple, il n'y a pas d'approbation ni d'octroi de licence pour les stations de

monitoring, no public reporting requirements and no compliance and enforcement mechanisms. Furthermore, nobody is legally empowered to ensure that all required tests of drinking water are carried out.

Mr. Chairman, we believe that until a regulatory regime is established that is comparable with the one in the provinces, Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada cannot ensure that First Nations people living on reserves will have continuing access to safe drinking water.

In addition to the lack of a regulatory regime, we found that Indian and Northern Affairs Canada had no comprehensive list of codes and standards applicable to the design and construction of water systems. Furthermore, we found that there were many deficiencies in the design and construction of water systems.

We found that Indian and Northern Affairs Canada's programs to support and develop First Nations' capacity to provide safe drinking water are limited. Technical support is fragmented, and many First Nations operators have difficulty meeting the education and experience requirements. Additionally the hands-on, on-site support that is available to communities is not mandatory, and is not available to all First Nations. A significant amount of the trainers' time is spent resolving technical problems rather than providing training.

We also found that regular testing of drinking water is not carried out in most communities. In addition, Health Canada has no plan to achieve, by 2008, the testing frequency set out in the *Canadian Drinking Water Quality Guidelines*.

Finally, we found that Parliament is not adequately informed about the drinking water situation on reserves. Both departments have agreed to provide Parliament with better information, beginning with the 2006-2007 fiscal year.

[English]

Honourable senators, since we issued our report, INAC — in cooperation with Health Canada as well as Environment Canada — has adopted a plan of action to address drinking water concerns in First Nations. Their March 2006 plan was also supported by the Assembly of First Nations, AFN, and touched upon most of our recommendations. One notable exception, however, is that the plan does not contain activities related to water safety testing.

INAC also issued two progress reports on that plan — in December 2006 and in March 2007. We are encouraged by the fact that these reports conclude that progress is being made in the implementation of the plan and that access to safe drinking water in First Nations communities is, in fact, improving. However, I would point out that we did not audit these reports and, therefore, cannot really comment on them this evening.

traitement de l'eau, pas de surveillance continue, pas d'exigence en matière de présentation de rapport public ni de mécanisme de respect et d'application de la loi. De plus, personne n'est légalement habilité à veiller à ce que toutes les analyses requises soient menées.

Monsieur le président, nous pensons que d'ici à ce que des règlements comparables à ceux des provinces soient instaurés, Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada ne peuvent garantir aux membres des Premières nations, qui vivent dans les réserves, un accès continu à de l'eau potable de qualité.

En plus de l'absence du régime de réglementation, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ne disposait pas d'une liste complète de codes et de normes applicables à la conception et à la construction de réseaux d'approvisionnement en eau. Nous avons également constaté de nombreuses lacunes dans la conception et la construction des réseaux.

Nous avons constaté que les programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada pour soutenir et développer la capacité des Premières nations de fournir l'eau potable ont une portée limitée. L'aide technologique disponible est fragmentée et de nombreux opérateurs des Premières nations ont de la difficulté à répondre aux exigences en matière d'étude et d'expérience. De plus, la formation pratique sur place n'est pas obligatoire et toutes les Premières nations n'y ont pas accès. Une grande partie du temps des formateurs est consacrée à régler des problèmes techniques plutôt qu'à donner de la formation.

Nous avons constaté aussi qu'il n'y a pas d'analyse régulière de l'eau potable dans la plupart des collectivités. Or, Santé Canada n'a pas de plan pour atteindre, d'ici 2008, la fréquence d'analyse suggérée dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*.

Enfin, nous avons constaté que le Parlement n'était pas adéquatement renseigné au sujet de l'eau potable dans les réserves. Les deux ministères ont accepté de fournir au Parlement de l'information de meilleure qualité à compter de l'exercice 2006-2007.

[Traduction]

Honorables sénateurs, depuis la publication de notre rapport, AINC — en collaboration avec Santé Canada et Environnement Canada — a adopté en mars 2006 un plan d'action pour la gestion de l'eau potable des Premières nations. Le plan, qui a reçu l'appui de l'Assemblée des Premières nations, l'APN, couvre la plupart de nos recommandations. Cependant, il y a une exception notable : il ne prévoit pas d'activités liées à l'analyse de la salubrité de l'eau.

AINC a également produit deux rapports sur la mise en œuvre de ce plan — en décembre 2006 et en mars 2007. Nous jugeons ces rapports encourageants puisqu'ils concluent que la mise en œuvre du plan avance et l'accès à l'eau potable des collectivités des Premières nations s'améliore. Cependant, comme nous n'avons pas vérifié ces rapports, nous ne pouvons faire de commentaires sur ceux-ci.

We note that INAC officials are here this evening and will be speaking with the committee later. In these discussions, members of the committee may wish to ask INAC officials a number of questions: How will the proposed regulatory framework for drinking water on reserves address the gaps that I mentioned earlier? How will INAC's protocol for safe drinking water support the proposed regulations? How was the risk posed by drinking water systems assessed and was the methodology used consistent over time? You may also want to ask them how to reduce the number of systems at risk and how to support those communities that are most in need of technical support to operate their water treatment plants.

You may also wish to invite Health Canada and officials from that department, at some point, to discuss what actions are being taken there to ensure that drinking water is, in fact, being tested.

Mr. Chairman, that concludes my opening statement. My colleagues and I would be very pleased to answer questions that members may have.

Senator Peterson: It is kind of scary when you read through this. I guess you would not give it a passing grade, would you?

Mr. Thompson: Looking back to when we did the audit, I would say, no. Is that your summation, Mr. Campbell?

Ronald Campbell, Assistant Auditor General, Office of the Auditor General of Canada: Certainly, yes.

Senator Peterson: Are you involved in the plan in terms of how the money is spent, or do you just audit what has been done?

Mr. Thompson: We would take whatever plan and program is in place that we are auditing and accept that, and we would audit the quality of the implementation of that plan. We would not get into assessing the merits of a policy that would underlie a plan.

Senator Peterson: You do not get involved with the process of what INAC is supposed to do or not do. They set the program. Am I right?

Mr. Thompson: Yes, they determine how to implement the program.

Senator Peterson: You basically said it is in terrible shape, and we should talk to them. There is nothing more you can add to this other than it is a pretty sad situation.

On the excuses of why, I guess it is because they are small communities of only 500 people. I come from Saskatchewan. We have numerous towns and villages of 300 to 500 people. They have water systems. They have water. They are doing all right. We will have to get the answers from them. Thank you very much for pointing out the seriousness of the situation with which we are faced.

Nous notons également que des représentants d'AINC sont présents ici ce soir et qu'ils s'adresseront au comité plus tard. Les membres du comité pourraient leur poser les questions suivantes : Comment le cadre réglementaire proposé pour l'eau potable dans les réserves comblera-t-il les lacunes que j'ai notées précédemment? Comment le protocole d'AINC pour l'eau potable appuiera-t-il la réglementation proposée? Comment le risque posé par les systèmes de traitement de l'eau a-t-il été évalué? La méthode utilisée pour cette évaluation était-elle toujours uniforme? Vous pourriez également leur demander comment ils comptent réduire le nombre de systèmes posant des risques et comment vont-ils appuyer les collectivités qui ont le plus besoin d'aide technique pour faire fonctionner leurs stations de traitement des eaux.

Vous pourriez aussi souhaiter inviter des représentants de Santé Canada à venir discuter des mesures prises pour garantir que les analyses de l'eau sont effectuées.

Voilà, monsieur le président, qui termine ma déclaration préliminaire. Mes collègues et moi sommes à votre disposition pour répondre à vos questions.

Le sénateur Peterson : Ces informations sont plutôt inquiétantes. Je suppose que vous ne leur accorderiez pas la note de passage?

M. Thompson : Si l'on se rapporte au moment où nous avons effectué la vérification, je dirais que non. Est-ce votre conclusion, monsieur Campbell?

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint, Bureau du vérificateur général du Canada : Absolument.

Le sénateur Peterson : Votre participation vous amène-t-elle à contrôler les dépenses qui sont faites dans l'application du plan ou vous contentez-vous de vérifier ce qui a été fait?

M. Thompson : Nous nous penchons sur le plan ou le programme en cours que nous sommes chargés de vérifier et nous examinons la qualité de la mise en œuvre de ce plan. Nous n'évaluons pas le mérite des principes qui ont donné naissance au plan.

Le sénateur Peterson : Vous n'intervenez absolument pas au niveau de ce qu'AINC est censé faire ou ne pas faire. Le ministère décide de son programme, n'est-ce pas?

M. Thompson : Oui, c'est le ministère qui décide comment mettre en œuvre le programme.

Le sénateur Peterson : Vous affirmez essentiellement que le programme est dans un état désastreux et que nous devrions intervenir. Vous ne pouvez que constater cette situation désastreuse et vous n'avez rien d'autre à ajouter.

Si l'on veut chercher à comprendre, je suppose que l'on peut dire que ce sont de petites collectivités de seulement 500 personnes. Je viens de Saskatchewan. Nous avons beaucoup de villes et de villages de 300 à 500 habitants. Ces localités ont des réseaux d'adduction d'eau. Elles ont de l'eau courante. Elles s'organisent très bien. Nous devrons nous adresser à elles pour avoir des réponses. Merci beaucoup de nous avoir indiqué la gravité de la situation à laquelle nous sommes confrontés.

The Chairman: Gentlemen, in your analysis of this situation, is it a lack of funding or a lack of trained on-site personnel? Mr. Campbell, you have obviously been to some of these communities. Could you tell us whether it is a question of funding, or does it go beyond that scenario? In the presentation, Mr. Thompson pointed out that training was a challenge. Could you comment, please?

Mr. Campbell: Certainly, and thank you, Mr. Chairman. It is fair to say that drinking water supply on reserves falls into one of many areas, where the rest of Canadians live within a regulative framework in that provinces and municipalities provide services to their population. On reserves in Canada, very often there is a gap between what is available to First Nations and what is available to the rest of Canadians.

For example, I draw the members' attention to an audit report that we tabled in February 2006, which was a status report and follow-up on a number of audits that we conducted on Indian and Northern Affairs Canada and Health Canada. We identified a number of critical factors in the management of those programs. One of them, in particular, was the absence of a legislative base for services and programs that the rest of Canadians live within a regulative framework or on a legislative basis. For example, provision of health services in communities is done by Health Canada as a matter of policy, essentially because no one else is doing it. The delivery of drinking water services on reserve falls into that area as well. Probably the most critical factor in relation to this issue is that there is simply no regime or standards or regulations that people have to follow.

Senator Hubley: Indian and Northern Affairs Canada's 2001 assessment indicated that only 10 per cent of the operators met the certification requirements of their respective provinces. According to your 2005 report, most treatment plant operators in First Nations communities did not possess the knowledge and skills required to operate their plant safely. It also suggests that it is difficult to ascertain whether those certified are certified to a level of complexity of their water treatment plant. In response, the department has since established a 24-hour hot line — an emergency support — and is expanding the Circuit Rider Training Program, whereby experienced operators provide on-site training on a cyclical basis to help resident operators run their own water systems.

How many on-reserve operators were certified at the time of your report? Do you know how many are currently certified?

Jerome Berthelette, Principal, Office of the Auditor General of Canada: In our audit, we note, as the senator has pointed out, that 40 per cent of the operators were reported as being certified. In the most recent report, the number is a little less than that.

Le président : Messieurs, d'après votre analyse de la situation, est-ce un manque de fonds ou de personnel compétent sur place? Monsieur Campbell, vous êtes certainement allé dans ces collectivités. Pouvez-vous nous dire s'il s'agit d'une question de financement ou si cela va plus loin? Dans son exposé, M. Thompson a signalé que la formation posait problème. Pouvez-vous nous présenter vos observations?

M. Campbell : Certainement. Merci monsieur le président. Il est juste de dire que l'approvisionnement en eau dans les réserves est un des nombreux secteurs où le reste de la population canadienne bénéficie d'un cadre réglementaire puisque les provinces et les municipalités offrent ces services à la population. On constate très souvent un écart entre le service offert dans les réserves des Premières nations au Canada et le service offert au reste de la population canadienne.

Par exemple, j'attire l'attention des membres du comité sur un rapport de vérification que nous avons présenté en février 2006. Il s'agit d'un rapport d'étape et de suivi concernant diverses vérifications que nous avions effectuées au sujet de programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de Santé Canada. Nous avions identifié un certain nombre de points faibles dans la gestion de ces programmes. Un d'entre eux, en particulier, était l'absence de fondement législatif relativement à des services et des programmes pour lesquels le reste de la population canadienne bénéficie d'un cadre réglementaire ou d'une assise législative. Par exemple, la prestation des services de santé dans les collectivités est offerte par Santé Canada, essentiellement parce que personne d'autre ne les offre. C'est exactement la même chose pour l'approvisionnement en eau potable dans les réserves. Le facteur le plus important sans doute est l'absence de régime, de normes ou de règlement à respecter.

Le sénateur Hubley : L'évaluation réalisée par Affaires indiennes et du Nord Canada en 2001 révélait que seulement 10 p. 100 des opérateurs avaient reçu une formation conforme aux exigences d'accréditation de leurs provinces respectives. Selon votre rapport de 2005, la plupart des opérateurs des stations de traitement de l'eau dans les collectivités des Premières nations ne possédaient pas les connaissances et les compétences nécessaires pour assurer le fonctionnement sécuritaire des installations. Cela montre également qu'il est difficile de s'assurer que le personnel accrédité possède un niveau d'accréditation adapté au degré de complexité de la station de traitement de l'eau dont ils ont la charge. Le ministère a réagi depuis en créant une ligne de dépannage ouverte 24 heures sur 24 et en étendant le Programme de services itinérants de formation en vertu duquel des opérateurs expérimentés viennent sur place périodiquement pour donner une formation afin que les opérateurs en charge des stations locales de traitement de l'eau puissent se perfectionner.

Au moment de la rédaction de votre rapport, combien comptait-on d'opérateurs accrédités dans les réserves? Savez-vous combien d'entre eux sont actuellement accrédités?

Jérôme Berthelette, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada : Comme le sénateur l'a signalé, nous avons rapporté dans notre vérification que 40 p. 100 des opérateurs étaient déclarés accrédités. Selon le plus récent rapport, il y en a

I believe the figure INAC quotes is that about 37 per cent are certified or have reached the first level of certification in terms of training.

The total number of operators is in their report dated March 22, 2007. At page 5, it states that there are 1,117 water system operators and backup operators across the country. If you take the percentage and apply it against approximately 1,117 water system operators, that would tell you how many are certified.

Of course, when we did the audit, there were fewer than 1,117 operators in place and, since then, they have added a number of new water treatment plants to the inventory to my knowledge.

Senator Hubley: The reduction from 40 per cent to 30 per cent is for what reason?

Mr. Berthelette: We had about 40 per cent, and the most recent numbers, as of March 2003, had 37.4 per cent. The report does not say why the number is lower than the reported number in 2005. It might be a question to ask of officials when they appear before the committee. I could give you an idea of why that is, if that would be helpful.

Senator Hubley: Yes, give me an idea.

Mr. Berthelette: The numbers are fairly close, which indicates a couple of factors. There is a certain amount of turnover within the position. As that happens, it is necessary to retrain. That would account for part of the decrease. Getting operators certified to the level required to operate their systems can be difficult. If they are operating a system beyond the level 1 type of system, which is simpler, then the amount of training and experience they require to achieve certification naturally increases.

The ability to achieve the combination of experience, education and training is more difficult, particularly when the operators' level of education might not be adequate in order to qualify to be certified. The operators are often new — because of the turnover in personnel that I mentioned — at the various water treatment plants. As well, there is the isolation factor of the communities and the inability to provide backup for the operators so they can access training programs.

A combination of those factors has kept the percentage of operators at around the 37 per cent to 40 per cent mark. The department is making efforts to provide the support required in order to ensure that the other 60 per cent to 63 per cent of the operators, who are not certified and who do not have the level of training required, have the support that they need to deliver the water safely.

Senator Hubley: Do you know if there were programs available to the other 60 per cent to improve their skills or their qualifications?

un peu moins. Je crois que le chiffre cité par AINC est d'environ 37 p. 100 d'opérateurs accrédités ou qui ont suivi une formation qui leur confère le premier niveau d'accréditation.

Le rapport publié par AINC le 22 mars 2007 indique le nombre total d'opérateurs. À la page 5, il recense au pays 1 117 opérateurs de réseau d'aqueduc et opérateurs remplaçants. Pour obtenir le nombre d'opérateurs accrédités, il suffit d'appliquer le pourcentage à ce chiffre de 1 117 opérateurs.

Bien entendu, lorsque nous avons fait la vérification, il y avait moins de 1 117 opérateurs en activité et depuis, je crois que de nouvelles stations de traitement de l'eau ont été mises en service.

Le sénateur Hubley : Comment s'explique la réduction de 40 à 30 p. 100?

M. Berthelette : Nous avions environ 40 p. 100 et, les chiffres les plus récents remontant à mars 2003, indiquaient 37,4 p. 100. Le rapport ne précise pas pourquoi le nombre est inférieur à celui qui avait été recensé en 2005. Ce serait peut-être une question à poser aux fonctionnaires qui comparaitront devant votre comité. Si cela peut vous être utile, je pourrais vous donner une idée de ce qui s'est passé.

Le sénateur Hubley : Oui, je suis curieuse d'entendre vos explications.

M. Berthelette : Les chiffres sont assez proches, ce qui révèle plusieurs facteurs. On note un certain roulement du personnel. Par conséquent, il est nécessaire de former les nouveaux employés. Cela explique en partie la diminution. Il peut s'avérer difficile de recruter des opérateurs accrédités au niveau nécessaire pour assurer le fonctionnement du réseau. Le degré de formation et d'expérience requis pour obtenir l'accréditation est naturellement plus élevé pour les réseaux d'approvisionnement en eau de niveau supérieur au niveau 1, qui correspond au système le plus simple.

Il est plus difficile de réunir la combinaison appropriée d'expérience, d'études et de formation, en particulier lorsque le degré d'éducation des opérateurs n'est pas suffisant pour les rendre admissibles à l'accréditation. Les opérateurs sont souvent nouveaux — en raison du roulement du personnel dont j'ai parlé tout à l'heure — dans les diverses stations de traitement de l'eau. Par ailleurs, il faut tenir compte du facteur d'isolement des localités et de la difficulté à trouver des opérateurs de remplacement pour permettre aux opérateurs en poste de suivre une formation.

Diverses combinaisons de ces facteurs maintiennent le pourcentage des opérateurs aux environs de 37 à 40 p. 100. Le ministère s'efforce d'accorder le soutien requis pour que les autres opérateurs non accrédités qui ne disposent pas de la formation nécessaire, soit 60 à 63 p. 100 d'entre eux, obtiennent l'aide nécessaire pour pouvoir garantir la salubrité de l'eau.

Le sénateur Hubley : Savez-vous si les opérateurs appartenant à cette tranche de 60 p. 100 bénéficiaient de programmes destinés à améliorer leurs compétences et leurs qualifications?

Mr. Berthelette: They have the Circuit Rider Training Program, which is the program that INAC relies upon in order to achieve the training required for the operators. If there are any other programs, INAC officials would be able to provide you with that information.

Senator Hubley: Do you have any comment on the Circuit Rider Training Program? Is it working?

Mr. Berthelette: We make two comments in our audit about the program. First, the program has resulted in providing more training to the operators. The operators appreciated the support that the Circuit Rider Training Program provided. Second, the trouble with the program was that when the circuit rider trainers went into the community, they spent more time trying to fix the problems that had accumulated since the last time they had been on the job and less time actually training the operators than they would have liked to have spent. Those are the two points made in the audit.

Senator Hubley: Is it noted how often circuit riders go into a community to assess or improve the systems? Are they constantly on the move from community to community?

Mr. Berthelette: The goal is to have that kind of circuit approach and have the trainer go through that circuit on a regular basis. Problems arise when there are emergencies or other priorities that cause the circuit to be broken from time to time. The circuit riders have to break the schedule and go where they are needed to assist a particular operator with a particular problem.

I do not have the information, senator, with respect to how often a circuit rider is supposed to be in a particular community, although INAC officials might be able to provide you with more specific details.

Senator Watt: In 2003, the federal government committed \$600 million over a five-year period in new funding to address, among other things, urgent water and waste water upgrades. An additional \$60 million over a two-year period was announced in Budget 2006 to help the objective of the government's water action plan.

What happened to the money? Is there any clear indication as to whether those dollars were utilized? Was it not used for this particular purpose? Was it used for something else? What happened?

Mr. Thompson: As I understand it, the \$600 million was a commitment made to spend money over a period of time. I do not have an analysis before me as to how much has been spent since that commitment was made. We could get that for you and provide it to the committee.

However, the \$600 million is an amount that would not have been spent in the first one or two years. That would be my sense. Perhaps, it might be an idea to ask our colleagues from INAC that very question.

M. Berthelette : Il y a le Programme de services itinérants de formation sur lequel AINC s'appuie pour fournir la formation nécessaire aux opérateurs. Les fonctionnaires d'AINC seront en mesure de vous dire s'il existe d'autres programmes.

Le sénateur Hubley : Que pensez-vous du Programme de services itinérants de formation? Donne-t-il de bons résultats?

M. Berthelette : Dans notre rapport de vérification, nous consacrons deux commentaires à ce programme. Premièrement, le programme a permis d'augmenter les services de formation offerts aux opérateurs. Les opérateurs apprécient le soutien que leur procure le Programme de services itinérants de formation. Deuxièmement, la difficulté à laquelle se heurtent les formateurs itinérants lorsqu'ils se rendent dans les collectivités, c'est qu'ils passent plus de temps qu'ils le souhaiteraient à régler les problèmes qui se sont accumulés depuis leur dernier passage, plutôt qu'à offrir une formation aux opérateurs. Voilà les deux points que nous avons soulevés dans le rapport de vérification.

Le sénateur Hubley : Connait-on la fréquence des visites des formateurs itinérants qui se rendent dans les localités pour évaluer ou améliorer les systèmes? Sont-ils constamment en déplacement d'une collectivité à l'autre?

M. Berthelette : L'objectif est d'établir ce type de circuit et d'amener les formateurs à le parcourir de manière régulière. Il y a des problèmes en cas d'urgence ou lorsque d'autres priorités forcent de temps à autre à interrompre le circuit. Les formateurs itinérants doivent modifier leur emploi du temps et se rendre à l'endroit où on les réclame pour venir en aide à un opérateur aux prises avec un problème particulier.

En revanche, madame le sénateur, je ne sais pas exactement à quelle fréquence les formateurs itinérants sont censés se rendre dans les collectivités. Les fonctionnaires d'AINC seront peut-être en mesure de vous donner des détails plus précis.

Le sénateur Watt : En 2003, le gouvernement fédéral a consacré un nouveau financement de 600 millions de dollars sur une période de cinq ans, entre autres aux travaux urgents d'amélioration des stations de traitement de l'eau et des eaux usées. Le budget 2006 prévoyait une tranche supplémentaire de 60 millions de dollars étalés sur deux ans pour permettre au gouvernement d'atteindre l'objectif du plan d'action pour l'eau.

Qu'a-t-on fait de cet argent? Sait-on clairement à quoi cet argent a été utilisé? N'a-t-il pas été utilisé à cette fin? A-t-il été utilisé à autre chose? Que s'est-il passé?

M. Thompson : Je crois que cet engagement de 600 millions de dollars représentait des crédits devant être dépensés au cours d'une certaine période de temps. Je n'ai pas les chiffres devant moi et je ne peux pas vous dire combien d'argent a été dépensé dans le cadre de cet engagement. Nous pourrions fournir ces renseignements plus tard au comité.

Cependant, je n'ai pas l'impression que les 600 millions de dollars ont été dépensés au cours de la première ou de la deuxième année. Il serait peut-être bon de poser la question à nos collègues d'AINC.

Senator Watt: Could you also give us an indication as to what happened to an additional \$60 million?

Mr. Thompson: Yes, we will do that.

The Chairman: Mr. Campbell, you spoke of there being no legislative base or regulatory framework. If we did have that framework, would the resources be there, and is the capacity there to make it work on the ground? If not, can you see — without treading into the department's area of responsibility — what could be done?

Mr. Campbell: That is an excellent question, Mr. Chairman. The legislative basis is hugely important. Everyone else does it that way. Without being an engineer, it would seem to me that there is much sense in it.

Would that be enough to guarantee all the problems would be resolved? Probably not. I believe you touched on one in terms of capacity. Mr. Berthelette has just answered questions about the percentage of people who were trained up to do the jobs in the communities — to deal with the issues in those plants, not only on an ongoing basis but also when emergencies arise.

Again, referring back to previous work we have done, in addition to a legislative base, there are a couple of other factors that are vitally important in ensuring that people can follow through and ensure that the actions they commit to have the results that we all want.

One of those is sustained management attention. We have had a number of cases in the past where we have made recommendations, and the government's agreed to them and made a good start. Then they get their attention diverted elsewhere where there is another crisis. The cases where we have seen success in getting problems fixed have been those where management in the department has been able to sustain their attention over the period of time that is required.

Another critical factor that we have identified is the need to have the capacity, as you said, Mr. Chairman, on the ground. That will not happen overnight. These are not a set of problems that will be resolved immediately, nor will they be resolved solely with a legislative base. However, it will be a good start because it will identify standards that have to be met, and those standards then will require that people get trained up to be able to operate within those standards.

It is a long-term commitment; and when we look at the department's reports, it is pretty clear they have a number of policy issues they must wrestle with as well before this is fully implemented. The legislative base is really important, but it is not the only thing. You are absolutely right that capacity over a long period of time is important to ensure it works on the ground.

Le sénateur Watt : Pourriez-vous également nous dire ce qu'est devenu un autre montant de 60 millions de dollars?

M. Thompson : Oui, nous vous fournirons ces renseignements.

Le président : Monsieur Campbell, vous avez parlé de l'absence d'assise législative ou de cadre réglementaire. Si ce cadre réglementaire existait, est-ce que les ressources seraient disponibles et dispose-t-on des capacités nécessaires pour assurer l'approvisionnement en eau sur le terrain? Dans la négative, pouvez-vous nous dire — sans empiéter sur le domaine du ministère — ce que l'on pourrait faire?

M. Campbell : Voilà une excellente question, monsieur le président. L'assise législative est extrêmement importante. Tout le monde procède de cette façon. Sans être ingénieur, il me semble que cette approche est logique.

Est-ce que ce serait suffisant pour garantir la résolution de tous les problèmes? Probablement pas. Je crois que vous avez touché un point sensible lorsque vous avez parlé de capacité. M. Berthelette vient tout juste de répondre à des questions concernant le pourcentage des personnes qui avaient reçu la formation nécessaire pour occuper les fonctions d'opérateurs dans les collectivités — pour faire face aux diverses situations dans les stations de traitement de l'eau, non seulement dans le cadre des opérations quotidiennes, mais également en cas d'urgence.

D'après les recherches que nous avons effectuées, il existe, en plus de l'assise législative, plusieurs autres facteurs qui sont extrêmement importants pour garantir que les opérateurs soient en mesure d'assurer le suivi des actions qu'ils entreprennent, afin d'obtenir les résultats que nous espérons tous.

L'intérêt soutenu de la direction est un de ces facteurs. Par le passé, nous avons connu plusieurs cas qui avaient fait l'objet de recommandations, acceptées par le gouvernement, et qui avaient connu un bon départ. Par la suite, l'attention s'est dirigée ailleurs, vers une autre crise. Les cas qui nous ont permis de constater de bons succès dans la résolution des problèmes sont ceux pour lesquels la direction au sein du ministère a été en mesure de soutenir son intérêt pendant la période de temps requise.

Comme vous l'avez signalé, monsieur le président, la capacité sur le terrain est un autre facteur important que nous avons identifié. Or, cette capacité ne se construit pas du jour au lendemain. Ce ne sont pas des problèmes que l'on pourra résoudre immédiatement, ni uniquement grâce à une assise législative. En revanche, ce serait un bon départ puisque cela permettrait de définir les normes à respecter, ainsi que la formation que devraient obtenir les opérateurs afin de pouvoir appliquer ces normes.

C'est un engagement à long terme; et les rapports du ministère montrent assez clairement que ce dernier a plusieurs questions stratégiques à régler avant de pouvoir mener à bien cette entreprise. L'assise législative est vraiment importante, mais ce n'est pas la seule condition. Vous avez tout à fait raison de préciser que la capacité à long terme est importante pour assurer le bon fonctionnement sur le terrain.

Mr. Thompson: To add to that, we had a recommendation that dealt specifically with capacity — it is in paragraph 5.70 — and it talks about the need to develop capacity over time in order to allow this all to work. You will see, on page 33 of our report, that recommendation set out, as well as INAC's response to it and Health Canada's response to it. There might be merit in pursuing those capacity issues with those two departments as they appear before you.

The Chairman: I was approached, when I was in Alberta, by a group that said there was the ability to monitor water systems remotely by way of technology. Did you run across any of that when you were on the ground? Apparently, there is technology now that monitors the water supply on an ongoing basis, and would not require people on the ground to do that. I do not know how reliable this is, or whether it is pie in the sky, but I have a tendency to believe this technology must be available.

Mr. Thompson: I would invite Mr. Campbell to respond.

Mr. Campbell: Yes, I believe there are a wide range of systems that are available — and probably a wide range of costs that go with them. This is solely anecdotal, but we did see a system that had some remote sensing capacity, where they could test water at various points in the system.

It was quite a sophisticated system and I believe, again from my recollection, that it does not absolve them from the need to have people on the ground to deal with things. First, the systems are quite sophisticated, so to make sure they operate all the time requires the technical capacity in the community. Second, all those systems really can do is identify where there are problems. The technical capacity is still needed to deal with the problems once they are identified.

Senator Hubley: To clarify, in your presentation, number 3 reads in part:

... INAC covers the full costs of designing, constructing and repairing water systems, and also covers 80 per cent of their operation and maintenance costs. Health Canada provides funding to First Nations to monitor and test tap water, to demonstrate that it is safe for drinking. By virtue of the terms and conditions of their funding arrangements with Health Canada and INAC, First Nations are responsible for the design and construction of drinking water systems and their day-to-day operation, including water safety testing.

Can you just explain that to me?

Mr. Thompson: I will ask Mr. Berthelette to explain that. I could try it, but he would do a much better job for the committee.

M. Thompson : J'aimerais ajouter que nous avions une recommandation concernant expressément les capacités. Elle se trouve au paragraphe 5.70 et il y est question de la nécessité d'augmenter les capacités au fil des années afin d'assurer le bon fonctionnement. Vous trouverez cette recommandation à la page 33 de notre rapport, ainsi que la réponse d'AINC et celle de Santé Canada. Il serait peut-être utile de soulever ces questions de capacité avec les deux ministères lorsqu'ils témoigneront devant vous.

Le président : Lorsque j'étais en Alberta, j'ai été abordé par un groupe qui affirmait qu'il était possible, grâce à la technologie moderne, de contrôler à distance les systèmes de traitement de l'eau. Avez-vous eu connaissance de cette possibilité lorsque vous avez enquêté sur le terrain? Il est possible apparemment de surveiller l'approvisionnement en eau de manière continue sans qu'il soit nécessaire d'avoir des techniciens sur place. Je ne sais pas dans quelle mesure cette technique est fiable ou si c'est un peu trop futuriste, mais j'ai tendance à croire que cette technologie existe.

M. Thompson : Je vais demander à M. Campbell de répondre.

M. Campbell : Oui, je crois qu'il existe plusieurs systèmes — dont les coûts sont aussi probablement très variables. Pour l'anecdote, je peux vous dire que nous avons observé un système équipé d'une capacité de détection à distance permettant de vérifier l'eau à divers points du réseau.

C'était un système assez perfectionné mais, si je me souviens bien, il fallait quand même des gens sur place pour assurer le fonctionnement du réseau. Tout d'abord, quand on utilise un système assez perfectionné, il faut pouvoir bénéficier en permanence des services d'un technicien dans la collectivité. Deuxièmement, la seule chose que peuvent faire ces dispositifs c'est de repérer les problèmes. Il faut quand même faire appel à un technicien une fois que les problèmes ont été repérés.

Le sénateur Hubley : J'aimerais vous demander quelques précisions au sujet du troisième paragraphe de votre exposé qui se lit comme suit :

[...] AINC assume tous les coûts de la conception, de la construction et de la réparation des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que 80 p. 100 des coûts de fonctionnement et d'entretien. Santé Canada accorde un financement aux Premières nations pour instaurer des contrôles et effectuer des analyses de l'eau du robinet afin de démontrer qu'elle est potable. En vertu des ententes de financement conclues avec Santé Canada et AINC, les Premières nations sont responsables de la conception et de la construction des réseaux d'approvisionnement en eau, ainsi que de leur fonctionnement quotidien et de leur entretien, y compris des analyses de l'eau.

Pouvez-vous m'expliquer comment cela fonctionne?

M. Thompson : Je vais demander à M. Berthelette de vous expliquer. Je pourrais le faire moi-même, mais il va faire un bien meilleur travail que moi.

Senator Hubley: To me, it sounded as if the responsibility had shifted from the departments to the First Nation themselves. I want to be sure of that.

Mr. Berthelette: As you described, senator, Indian and Northern Affairs Canada is responsible for providing the funding for the water treatment systems. Indian and Northern Affairs Canada also provides the operation and maintenance funding for the water treatment systems. As you pointed out, that is 80 per cent of the costs — that is 80 per cent based on formula or 80 per cent based on actual costs. In some regions, it is actual costs, and, in some regions, it is formula.

The First Nations are responsible to hire the operator and to manage the water treatment plant. This is done through contribution agreements; the allocation of responsibility is essentially done through contribution agreements. It is by that instrument that the allocation of responsibilities occurs.

Senator Hubley: On that, were you satisfied that the funding arrangement was adequate? Is it an annual figure that is negotiated or is it a global figure that is put together?

Mr. Berthelette: If you are referring to the operations and maintenance, senator, we pointed out in the audit that the 80 per cent figure is based on a formula or on actuals. That leaves 20 per cent that the community has to find, either through user fees or other sources of revenue, which, in some communities, is just not possible. As a result, the First Nation has to find that additional 20 per cent from other programs within its budget.

When we see issues related to operations and maintenance — either operations and maintenance not taking place or systems breaking down — we were told during the audit, particularly by the First Nations, that was because many of them do not have an adequate operations and maintenance budget in order to maintain the systems the way they should be maintained.

Senator Peterson: When you did your audit, you said that, although it has improved, the design, construction and maintenance is still deficient. The information we have is that INAC provides funding to assist them in the provision of these services and also monitors the design, construction and maintenance of the facilities. By monitoring, I presume they have an ownership position; they are involved in it.

They say that they provide funding for operation and maintenance for First Nations for the unit and for the staff when it is done. Again, this is an ongoing responsibility.

When you do your audit, do they provide a budget of where the money is spent and what it is spent on for you to look at and measure the outcomes, or is it just lump-sum funding that says they spend \$600 million?

Le sénateur Hubley : D'après ce que je comprends, la responsabilité serait passée des ministères aux Premières nations elles-mêmes. Voilà ce que je veux vérifier.

M. Berthelette : Comme vous l'avez dit, madame le sénateur, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé de financer les réseaux d'approvisionnement en eau. Le ministère doit également fournir les fonds nécessaires pour le fonctionnement et l'entretien des réseaux d'approvisionnement en eau. Comme vous l'avez fait remarquer, cela représente 80 p. 100 des coûts — c'est-à-dire 80 p. 100 calculé en fonction d'une formule ou à partir des coûts réels. Dans certaines régions, le calcul se fait à partir d'une formule et dans d'autres régions à partir des coûts réels.

Les Premières nations doivent engager l'opérateur et gérer la station de traitement de l'eau. Cela se fait par l'intermédiaire d'ententes de contribution; la répartition des responsabilités se fait essentiellement par l'entremise d'ententes de contribution. C'est de cette façon que sont réparties les responsabilités.

Le sénateur Hubley : L'entente de financement vous a-t-elle paru appropriée? L'entente consiste-t-elle à négocier un montant annuel ou un montant global?

M. Berthelette : Si vous voulez parler du fonctionnement et de l'entretien, nous avons signalé dans la vérification que le montant de 80 p. 100 est calculé à partir d'une formule ou d'après les chiffres réels. La collectivité doit donc trouver les 20 p. 100 restants, soit en appliquant des frais d'utilisation, soit à partir d'autres sources de revenu, ce qui est impossible dans certaines localités. En conséquence, la Première nation est contrainte de prélever ce montant supplémentaire de 20 p. 100 dans le budget prévu pour d'autres programmes.

Lorsque nous avons constaté des problèmes au niveau du fonctionnement et de l'entretien — soit que les activités de fonctionnement et d'entretien n'étaient pas assurées, soit que les réseaux étaient en panne — on nous a dit, au cours de la vérification, en particulier dans les Premières nations, que cette lacune était due à l'insuffisance du budget pour permettre le fonctionnement et l'entretien appropriés des réseaux.

Le sénateur Peterson : Vous avez noté au cours de votre vérification que la conception, la construction et l'entretien laissent toujours à désirer, malgré une certaine amélioration. D'après les informations que nous avons en main, AINC finance la prestation de ces services et surveille également la conception, la construction et l'entretien des installations. Je suppose que cette fonction de surveillance est liée à son statut de propriétaire; le ministère est un participant direct.

Le ministère affirme qu'il fournit le financement nécessaire au fonctionnement et à l'entretien des stations pour les Premières nations, ainsi que la rémunération du personnel une fois les travaux finis. Là encore, il s'agit d'une responsabilité permanente.

Lorsque vous effectuez votre vérification, le ministère vous présente-t-il un budget faisant état des postes de dépenses et des domaines dans lesquels les fonds ont été utilisés afin que vous soyez en mesure de vérifier les résultats obtenus, ou est-ce qu'il vous indique seulement qu'il a dépensé 600 millions de dollars?

Mr. Berthelette: We examined 28 individual files related to the construction and operation of particular water treatment plants. We saw evidence that, in all cases, the money that was to be used to construct the water treatment plants went for that particular purpose. It was used for the purpose of construction. We also saw, when we examined the files, that in many cases the department did not have sufficient proof that the water treatment plant was either built to the standard they wanted it to be built to — or expected it to be built to — or that there were no deficiencies with respect to the water treatment plant.

When we went through the files and were looking at the reports that were either being filed by the Circuit Rider Training Program or by the communities, it became evident upon reading them that — even shortly after construction — there were a number of deficiencies in terms of the ability of the plant to produce the quantity or quality of water required. There were also deficiencies in the construction of the plant with respect to the layout of the plant.

While the money was used for the purposes intended, the result was not what the department had hoped to achieve by funding these plants.

Mr. Thompson: To add to that, we had a recommendation as well in our report — at paragraph 5.75 — that dealt with reporting to Parliament, and that gets at an issue that you also raised in your question about the money achieving outcomes. That is something that the departments should be measuring. We do not measure achievement of outcomes, but strongly encourage, when a government program is in place, that the departments responsible for it have a way of determining whether or not it is working.

We are getting at this business of measuring and reporting outcomes initially internally to manage, but then externally to parliamentarians for purposes of accountability. In the sense of that recommendation that we made, INAC also has a response to it, and it might be useful to discuss that with INAC officials as well.

Senator Peterson: It is appropriate to say it is not working. Everywhere in Canada water standards exist and sewage treatment standards exist, but on reserves, they do not. Why would that be? Why would we stop there?

Mr. Thompson: When we audited this for First Nations there was a different regime for water quality that existed for First Nations communities as opposed to the rest of the country.

One problem, in looking at that regime, was that there was not a regulatory framework within which water quality could be looked at and put into play. That is one of the recommendations that we made, that there be such a framework and, as I understand it, INAC is working hard to do that. They have had a separate study done of that. I believe the report of that study

M. Berthelette : Nous avons examiné 28 dossiers différents se rapportant à la construction et au fonctionnement de différentes stations de traitement de l'eau. Dans chaque cas, nous avons pu constater que l'argent avait bien été utilisé pour la construction des stations de traitement de l'eau. Les crédits avaient vraiment été consacrés à la construction. Nous avons également constaté, lorsque nous avons examiné les dossiers, que dans plusieurs cas, le ministère ne détenait pas de preuve suffisante démontrant que la station de traitement de l'eau avait été construite conformément aux normes souhaitées — ou qu'il s'attendait à voir respecter. Le ministère ne disposait par ailleurs d'aucune preuve attestant que la station de traitement de l'eau ne présentait aucune anomalie.

L'examen des dossiers et des rapports présentés soit par le Programme de services itinérants de formation, soit par les collectivités, a révélé clairement un certain nombre d'anomalies. Même peu de temps après leur construction, certaines stations étaient incapables de produire de l'eau en respectant la quantité et la qualité requises. Nous avons noté également des anomalies de construction dans la disposition de la station.

Par conséquent, même si l'argent avait été utilisé aux fins auxquelles il était destiné, le résultat ne correspondait pas à l'objectif que le ministère se proposait d'atteindre en finançant ces stations.

M. Thompson : J'ai un détail à rajouter. Nous avions également dans notre rapport une recommandation — au paragraphe 5.75 — concernant le compte rendu au Parlement. Cela nous ramène aussi à la question que vous avez soulevée au sujet des résultats obtenus. Voilà un aspect que les ministères devraient surveiller. Nous ne mesurons pas les résultats obtenus, mais nous encourageons vivement les ministères responsables de programmes gouvernementaux à mettre en place une façon de vérifier si les résultats sont concluants ou non.

Nous en arrivons à la nécessité de mesurer les résultats obtenus et d'en faire rapport, au départ pour les besoins de gestion sur le plan interne, puis sur le plan externe, à l'intention des parlementaires, pour des raisons de reddition de comptes. AINC ayant également répondu à la recommandation que nous avions faite, il serait peut-être utile de soulever cette question avec les représentants d'AINC.

Le sénateur Peterson : Je crois qu'on peut dire que les résultats ne sont pas concluants. Partout au Canada, il y a des normes en matière de traitement de l'eau potable et des eaux usées, mais pas dans les réserves. Comment cela s'explique-t-il? Pourquoi pas dans les réserves?

M. Thompson : Lorsque nous avons effectué cette vérification pour les Premières nations, le régime qui s'appliquait à la qualité de l'eau dans les collectivités des Premières nations était différent de celui qui était en vigueur ailleurs au pays.

Un des problèmes tient à l'absence de cadre réglementaire permettant de vérifier la qualité de l'eau et de prendre des mesures correctives. Une des recommandations que nous avions faites concernait la mise en place d'un tel cadre et je crois qu'AINC s'efforce actuellement d'en bâtir un. Le ministère a consacré une étude spéciale à ce sujet. Je crois que les conclusions de cette étude

was tabled back in November of last year, and, therefore, believe they are moving toward putting a regulatory framework in play for the First Nations communities. That simply was something that did not exist for those communities. Perhaps there is more to the story than that.

Mr. Campbell: Simply put, the provincial jurisdiction does not extend on to reserves for matters such as drinking water. Therefore, while provinces have legislation and regulation, that does not extend to reserves.

There is this gap, this void, where unless — and until — Indian and Northern Affairs Canada picks up responsibility and takes action, then there is simply a void. However, as Mr. Thompson says, the department's response is subsequent to the chapter, it certainly seems as if they are trying to fill that void and have a number of options, which I am sure their officials will be happy to talk about.

Senator Peterson: It should be beyond trying; they should fill the void. I find it astounding that the attitude to the issue of safe drinking water is, "Well, too bad, we do not have a policy or regulation for you." It is incredible.

Senator Watt: To pick up on the legislative base that Mr. Campbell mentioned, there is a private member's bill that has been floating back and forth between the House of Commons and Senate for quite some time. Could that be helpful to allow the federal government to monitor the drinking water, the accessibility of it on reserve? The federal government, I believe, says that this is under provincial jurisdiction, therefore we should not have a similar type of regime within the federal level to monitor accessible drinking water.

The Food and Drugs Act is already administering bottled water, for example, and I believe also on aircrafts, accessible waters in the aircraft. If that act could be amended to include drinking water, such as under the federal jurisdiction of a reserve, would that help? Would that allow the federal government to have a better monitoring system on the reserves since they are under the federal jurisdiction?

Mr. Campbell: I certainly would not want to comment on a bill that has not passed before Houses, but I certainly agree with those senators who said there should be a legislative base. We said that in our report. The department has responded to it, but not quite as directly as we would have wished at the time. You may want to explore that with departmental officials.

However, I would point out in their subsequent progress reports and the work of their advisory panel, they have identified a number of routes whereby they would do precisely what Senator Watt suggests. Perhaps not with that piece of legislation, but they are looking at trying to find the technical means to have legislation apply on reserve to cover drinking water. Again, it is in their published progress reports, and I would encourage members to ask the department how they intend

ont été déposées en novembre dernier et que le ministère est donc décidé à mettre en place un cadre réglementaire dans les collectivités des Premières nations. C'est quelque chose qui n'existe pas auparavant. Mais il y a peut-être d'autres aspects à cette question.

M. Campbell : Tout simplement, les compétences provinciales ne s'appliquent pas à l'eau potable dans les réserves. Par conséquent, les lois et règlements provinciaux ne s'appliquent pas aux réserves.

Par conséquent, il y a une lacune, un vide que seul Affaires indiennes et du Nord Canada pourra combler en prenant ses responsabilités et en adoptant les mesures nécessaires. Toutefois, comme l'a dit M. Thompson, le ministère a réagi à une de nos recommandations et il semble qu'il s'efforce actuellement de remédier à cette lacune et qu'il dispose de plusieurs options. Je suis certain que les fonctionnaires seront heureux d'en parler.

Le sénateur Peterson : Le ministère ne devrait pas se contenter d'essayer; il devrait combler cette lacune. Il me semble aberrant qu'en matière de salubrité de l'eau, on se cache derrière l'absence de politique ou de réglementation. C'est incroyable.

Le sénateur Watt : J'aimerais revenir à l'assise législative mentionnée par M. Campbell. Il y a à ce sujet un projet de loi d'initiative parlementaire qui fait le va-et-vient entre la Chambre des communes et le Sénat depuis quelque temps. Est-ce qu'une assise législative serait utile au gouvernement fédéral pour surveiller la qualité de l'eau potable et l'accès à l'eau dans les réserves? Je crois que le gouvernement fédéral affirme que cela relève des compétences provinciales et que nous ne devrions pas avoir un régime semblable au niveau fédéral pour surveiller l'accès à l'eau potable.

La Loi sur les aliments et drogues régit déjà l'eau en bouteille, par exemple, ainsi que l'eau disponible dans les aéronefs. Est-ce qu'il serait utile de modifier cette loi afin de placer l'eau potable sous la responsabilité fédérale concernant les réserves? Cela permettrait-il au gouvernement fédéral de disposer d'un meilleur système de surveillance dans les réserves puisqu'elles relèvent des compétences fédérales?

M. Campbell : Je n'ai pas l'intention de commenter un projet de loi qui n'a pas été adopté par les deux Chambres, mais je suis certainement d'accord avec les sénateurs qui se sont prononcés en faveur d'une assise législative. Nous l'avons indiqué dans notre rapport. Le ministère a répondu à notre recommandation, mais pas de manière aussi directe que nous l'aurions souhaité à l'époque. C'est un sujet que vous pourrez peut-être aborder avec les fonctionnaires du ministère.

Je dois cependant signaler que le ministère a mentionné, dans ses rapports d'étape ultérieurs et dans les travaux de son groupe consultatif, diverses options susceptibles d'aboutir précisément aux résultats proposés par le sénateur Watt. Ce texte de loi n'y parviendra peut-être pas, mais le ministère tente de trouver le moyen technique d'appliquer dans les réserves une loi concernant l'eau potable. Je répète qu'il le mentionne dans ses rapports d'étape et j'invite les membres du comité à demander aux

to advance those. They would be better placed to answer that than I.

The Chairman: My understanding is that in education there are about 30 people in the department who supervise the educational process for our Aboriginal peoples on reserve, which is about 600,000, I gather.

Now, in regard to this, is the workforce there, within the department, to do the job properly or are we asking them to do something that is physically impossible? I do not know how many communities you went to, Mr. Campbell and Mr. Berthelette — and I am not trying to put you on the spot — but people are appalled that so many of our Aboriginal communities do not have safe quality drinking water.

This is the reason that we, as a committee, are trying to find ways to help. It is not to criticize; anybody can criticize. We cannot keep doing the same thing if we want to resolve this situation.

I believe this is critical. I get visitors from various Aboriginal communities. I just had a group that covers Kashechewan, up in North Western Ontario. I had people in from Northeastern Manitoba, where, they tell me, there are three families living in one house. Is the department capable of doing this the way it is presently structured from your opinion? I cannot think of anyone else to ask, because of the respect I have for the Auditor General's department.

Mr. Thompson: Mr. Chairman, we raised the capacity issue forcefully in this report, and it is obviously extremely important to the safety of drinking water. Perhaps I might ask Mr. Berthelette who is a little closer to that and perhaps has a little more current knowledge of this than I do.

Mr. Berthelette: The regulation and management of water on reserves or in non-reserve communities is a complex process. We do not necessarily rely on ministries within the province to provide all of the support that communities require. For instance, in Ontario and Saskatchewan, there are corporations that are in place that have a mandate to help communities meet the legislation and standards required when they provide drinking water to their citizens.

The Chairman: Is this for non-Aboriginal communities?

Mr. Berthelette: This is in the non-Aboriginal case.

When we speak of the First Nations communities, what we would be looking for is a combination of capacity to support the communities, capacity within the communities and capacity within Indian and Northern Affairs Canada to oversee the process. I do not know how many people are required within a department to oversee this, but I can say that the capacity to assist the communities is absolutely fundamental and that capacity need

représentants du ministère comment ils ont l'intention d'appuyer cette approche. Ils seraient mieux placés que moi pour répondre à cette question.

Le président : Je crois qu'au ministère une trentaine de fonctionnaires sont chargés de superviser les programmes d'éducation offerts aux Autochtones dans les réserves, soit environ 600 000 personnes.

Le ministère dispose-t-il des effectifs nécessaires pour exécuter correctement le travail ou est-ce qu'on leur demande quelque chose de physiquement impossible? J'ignore combien de collectivités vous avez visitées, monsieur Campbell et monsieur Berthelette — et je ne veux pas vous placer sur la sellette — mais beaucoup de gens sont horrifiés d'apprendre que bon nombre de nos collectivités autochtones n'ont pas accès à une eau potable saine.

Voilà pourquoi notre comité s'efforce de trouver des moyens de remédier à cette situation. Notre intention n'est pas de critiquer; la critique est facile. Si nous voulons régler cette situation, nous ne pouvons pas continuer à appliquer les mêmes mesures.

Je crois que la situation est grave. Je reçois des visiteurs provenant de diverses communautés autochtones. J'ai reçu un groupe en provenance de Kashechewan, une localité du nord-ouest de l'Ontario. J'ai rencontré des gens du nord-est du Manitoba où on me dit que trois familles vivent dans la même maison. À votre avis, le ministère est-il en mesure d'intervenir avec succès malgré sa structure actuelle? Le respect que j'éprouve pour le Bureau du vérificateur général est tel que je ne sais pas à qui d'autre poser cette question.

M. Thompson : Monsieur le président, nous avons vraiment insisté dans notre rapport sur la question de la capacité qui est, bien entendu, extrêmement importante pour la salubrité de l'eau potable. Je vais peut-être demander à M. Berthelette de répondre à votre question, étant donné qu'il est plus proche de ce domaine et que ses connaissances en la matière sont plus à jour que les miennes.

M. Berthelette : La réglementation et la gestion de l'eau dans les réserves ou dans les collectivités hors réserve est un processus complexe. Nous ne nous reposons pas nécessairement sur les ministères provinciaux pour offrir aux collectivités tout le soutien dont elles ont besoin. Il existe par exemple, en Ontario et en Saskatchewan, des sociétés dont le mandat est d'aider les collectivités à respecter la loi et les normes applicables à l'approvisionnement en eau potable sur leur territoire.

Le président : Est-ce qu'il s'agit de localités non autochtones?

M. Berthelette : Oui, cela se passe dans des collectivités non autochtones.

Dans le cas des Premières nations, il faut réunir diverses capacités pour venir en aide aux collectivités, la première à l'intérieur des collectivités elles-mêmes et l'autre au sein d'Affaires indiennes et du Nord Canada, afin de surveiller le processus. Je ne sais pas combien de fonctionnaires sont nécessaires pour effectuer cette surveillance, mais je suis convaincu que cette capacité à fournir une assistance aux collectivités est absolument

not be situated within the department. We suggest within our recommendations, in fact, that the Ontario Clean Water Agency, or SaskWater be used as a model to support the communities in meeting the requirements of future legislation or regulations.

Mr. Campbell: I believe it is fair to say that Indian and Northern Affairs Canada's current plan to identify standards, put a legislative base in play and bring all those communities up to an acceptable standard is considerably more ambitious than their previous manner of operating. I would expect, among other things, that Indian and Northern Affairs Canada will have to operate differently. I would imagine they would need to bring to bear additional and different sets of skills than those they have had in place in the past, which is largely, but not completely, managing funding arrangements with First Nations.

I know the department will give you more information than that, but the plan they have in place is sufficiently different that they will need to upgrade themselves in order to be able to implement it.

The Chairman: The expert panel apparently recommended that a First Nations water commission be established. Is this something that you could support? Or does it make sense? Is this just another level of bureaucracy that maybe we do not need?

I would like your opinion on that, please.

Mr. Campbell: Our view is that people in First Nations communities need, deserve and should expect to have a level of service in this area and others that are comparable to those of other Canadians. How the government actually gets there, the Auditor General would not talk about the machinery of that. However, we would definitely support anything that would take us toward those results.

The Chairman: Well, gentlemen, I want to thank all of you for your excellent presentation, your straight forward answers. We do not see ourselves as miracle makers, but if we all work together and pull in the right direction maybe we can achieve better results. The Auditor General's department has done excellent work in various areas, and I compliment you on the work you have done in this area.

Have you got something else you would like to say, gentlemen?

Mr. Campbell: Yes, Mr. Chairman. I want to thank you for your remarks and remind you again of something I have mentioned several times, this concept of sustained management attention that is required by the department. They need to keep at it, and anything your committee can do to help that amount of attention be sustained will be very important.

The Chairman: Thank you again, gentlemen.

fondamentale et que cette capacité ne doit pas nécessairement être située dans un ministère. Dans nos recommandations, nous proposons en fait que l'Agence ontarienne des eaux ou SaskWater servent de modèles pour aider les collectivités à respecter les exigences des futurs lois ou règlements.

M. Campbell : Je crois qu'il est juste de dire que le plan actuel d'Affaires indiennes et du Nord Canada visant à identifier les normes, à mettre en place une assise législative et à amener toutes ces collectivités à respecter une norme acceptable est beaucoup plus ambitieux que son approche précédente. Je m'attends entre autres choses à ce que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada adopte un fonctionnement différent. J'imagine que le ministère devra faire appel à des ensembles de compétences supplémentaires et différents de ceux qu'il a utilisés par le passé qui consistent en grande partie, quoique pas entièrement, à gérer des ententes de financement avec les Premières nations.

Je sais que les représentants du ministère vous donneront des informations plus détaillées à ce sujet, mais le plan que le ministère a établi est suffisamment différent pour qu'il soit dans l'obligation d'améliorer ses compétences afin de pouvoir l'appliquer.

Le président : Apparemment, le groupe d'experts a recommandé la création d'une commission de la qualité de l'eau dans les Premières nations. Seriez-vous en faveur d'une telle recommandation? Cela vous paraît-il utile ou pensez-vous qu'il s'agit d'un autre échelon de bureaucratie dont nous n'avons peut-être pas besoin?

J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Campbell : Nous pensons que les membres des communautés des Premières nations doivent disposer d'un niveau de service comparable à celui dont bénéficient les autres Canadiens. Ils le méritent et devraient s'attendre à recevoir un traitement comparable. Toutefois, le rôle du vérificateur général n'est pas de définir les moyens techniques que le gouvernement devra mettre en œuvre pour y parvenir. Cependant, nous serions tout à fait en faveur de n'importe quel moyen qui permettrait d'obtenir de tels résultats.

Le président : Eh bien, messieurs, je tiens à vous remercier tous pour vos excellents exposés et vos réponses claires. Nous ne pensons pas que nous pouvons faire des miracles, mais dans la mesure où nous unirons nos forces et où nous agirons dans la même direction, nous pourrons peut-être obtenir de meilleurs résultats. Le Bureau du vérificateur général a fait un excellent travail dans divers domaines et je vous en félicite.

Avez-vous quelque chose d'autre à rajouter?

M. Campbell : Oui, monsieur le président. Je tiens à vous remercier pour vos remarques et à vous rappeler encore une fois ce que j'ai mentionné à plusieurs reprises, à savoir le concept d'intérêt soutenu de la direction, concept que doit appliquer AINC. Le ministère doit poursuivre ses efforts et tous les incitatifs que votre comité pourra déployer pour l'aider à soutenir cet intérêt seront très importants.

Le président : Merci encore, messieurs.

During the second portion of this meeting the committee will examine two reports from Indian and Northern Affairs Canada including the plan of action to address drinking water concerns in First Nations community launched in March 2006 and the progress report on the action plan dated March 22, 2007.

We will now hear from the officials of Indian and Northern Affairs Canada, INAC.

We have with us this evening Ms. Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations sector; and Mr. Marc Brooks, Director General, Community Development Branch.

We look forward to your presentations. We welcome you to the committee. We are really appreciative that you are here before us on an issue that is challenging, interesting and has to be resolved.

Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations Sector, Indian and Northern Affairs Canada: Thank you very much, honourable senators, and good evening. I would like to thank both the chairman and the committee for inviting us to be here to speak on the subject of water on First Nation reserves. I would also like to thank the Office of the Auditor General for their presentation this evening. It is very helpful for us to be second. We have an idea of some of the questions that might be posed to us.

All Canadians need safe drinking water, and it is well recognized that for some First Nations people on reserve, this is not the case. In response to the serious water-quality problems faced by some First Nations people, the Department of Indian and Northern Affairs, in concert with other departments and agencies, is actively working with First Nations and their organizations to improve matters.

Since 2003, the Government of Canada, specifically through INAC and other departments such as Health Canada, has invested over \$1 billion in the capital construction, operation and maintenance of water and waste water treatment plants on reserve. This funding has also been used to train operators, develop standards and create a monitoring program to ensure that plants are being run effectively and that water is properly treated.

INAC uses what is known as a multi-barrier approach — which is, in fact, a seven-point strategy — to ensure that water is safe for consumption. This means that there are multiple barriers protecting drinking water from possible contaminants or mistakes that could render water unsafe.

Pendant la deuxième partie de notre séance, notre comité examinera deux rapports d'Affaires indiennes et du Nord Canada, dont le plan d'action visant à régler les problèmes d'eau potable dans les collectivités des Premières nations, publié en mars 2006, ainsi que le rapport d'étape du plan d'action daté du 22 mars 2007.

Nous allons maintenant entendre les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada, AINC.

Nous accueillons ce soir Mme Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, secteur des Politiques socioéconomiques et opérations régionales; et M. Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire.

Nous vous souhaitons la bienvenue au comité et nous sommes prêts à écouter vos exposés. Nous sommes très heureux de vous accueillir pour discuter de cette situation difficile, intéressante et à laquelle il faut trouver une solution.

Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des Politiques socioéconomiques et opérations régionales, Affaires indiennes et du Nord Canada : Honorable sénateurs, bonsoir et merci beaucoup. J'aimerais remercier le président et les membres du comité de nous avoir invités à présenter le dossier de l'eau dans les réserves des Premières nations. Je tiens également à remercier les représentants du Bureau du vérificateur général pour l'exposé qu'ils nous ont présenté ce soir. C'est très utile pour nous de passer en deuxième place. Nous avons ainsi une bonne idée des questions qui seront susceptibles de nous être posées.

Tous les Canadiens doivent avoir accès à une eau potable salubre. Mais il est toutefois bien connu que cela n'est pas le cas pour certains peuples des Premières nations dans les réserves. Afin de résoudre les graves problèmes de qualité de l'eau avec lesquels sont aux prises certains peuples des Premières nations, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, de concert avec d'autres ministères et organismes, travaille activement avec les Premières nations et leurs organismes à améliorer la situation.

Depuis 2003, le gouvernement du Canada a, grâce notamment à AINC et à d'autres ministères tels que Santé Canada, investi plus de 1 milliard de dollars dans les grands travaux de construction, le fonctionnement et l'entretien des usines de traitement de l'eau et des eaux usées dans les réserves. Ce financement a également été utilisé pour la formation d'opérateurs, l'élaboration de normes et la création d'un programme de surveillance en vue de s'assurer que les usines fonctionnent de façon efficace et que l'eau est traitée correctement.

AINC fait appel à une approche à barrières multiples — qui se veut une stratégie en sept points — pour assurer une eau potable salubre. Ce qui veut dire que des barrières multiples contribuent à protéger l'eau potable d'éventuels contaminants ou d'erreurs pouvant rendre l'eau impropre à la consommation.

[Translation]

The seven multiple barriers are: standards, upgrades to systems, operating and maintenance, training, monitoring, management protocols and public awareness.

[English]

This approach helps create a redundancy in protection, so if one barrier fails to stop the contamination of water, another barrier acts as a check against the system, thereby making certain that drinking water is safe. The multi-barrier approach is the standard in water management, and its concept is fully detailed in the document "From Source to Tap: Guidance on the Multi-Barrier Approach to Safe Drinking Water," created by the Canadian Council of Ministers of the Environment, CCME.

In March 2006, Minister Prentice outlined a five-point plan of action to address water issues in First Nation communities.

[Translation]

The points in the plan of action are: to issue a clear protocol on water quality standards, to ensure mandatory training for all operators and the oversight of water systems by certified operators, to address the drinking water concerns of the highest risk communities, to create an expert panel to provide options for a regulatory regime for drinking water on reserves, and to report to Parliament on the progress of the plan of action.

[English]

I would note that the items in the plan of action are similar in scope and focus to the report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development — and I believe you heard that in the earlier presentation today. The five recommendations included implementation of a regulatory regime, codes and standards, monitoring, capacity building and progress reports to Parliament.

As part of the plan of action, INAC is currently implementing a framework known as the Protocol for Safe Drinking Water in First Nation Communities. The protocol came into effect in March 2006 and applies to water systems that are funded in part or in whole by INAC and which serve a public facility of five households or more. It addresses the recommendation of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development on clarifying standards. It is based on a review of the regulatory frameworks of all Canadian jurisdictions and represents regulatory best practices used by drinking water providers in Canada.

[Français]

Les sept barrières multiples sont : les normes, la mise à niveau des systèmes, le fonctionnement et l'entretien, la formation, la surveillance, le protocole de gestion et la sensibilisation de la population.

[Traduction]

Cette approche permet de créer une redondance en matière de protection, afin d'assurer que, si une barrière ne parvient pas à freiner la contamination de l'eau, une autre barrière agit pour contrôler le système, garantissant ainsi une eau potable de qualité. L'approche à barrières multiples constitue la norme en matière de gestion de l'eau. Son concept est expliqué en détail dans le document du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) ayant pour titre « De la source au robinet : L'approche à barrières multiples pour de l'eau potable saine ».

En mars 2006, le ministre Prentice a annoncé un plan d'action en cinq points permettant de cibler les questions concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

[Français]

Le plan d'action consiste à établir un protocole clair sur les normes relatives à la qualité de l'eau, obliger tous les opérateurs à suivre une formation et confier la supervision des systèmes d'alimentation en eau à des opérateurs accrédités, résoudre les préoccupations relatives à l'eau potable dans les collectivités les plus à risque, créer un groupe d'experts chargé de proposer des actions en vue d'établir un cadre de réglementation sur l'eau potable dans les réserves et produire des rapports à l'intention du Parlement sur les progrès accomplis relativement au plan d'action.

[Traduction]

J'aimerais préciser que les points qu'on retrouve dans le plan d'action sont semblables par leur portée et leur orientation au rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable — dont il a été question, je crois, au cours d'un exposé présenté un peu plus tôt aujourd'hui. Les cinq recommandations formulées dans ce rapport préconisent l'instauration d'un régime de réglementation, l'application de codes et de normes, la surveillance, le renforcement des capacités, ainsi que la présentation de rapports d'étape au Parlement.

Par l'entremise du plan d'action, AINC met actuellement en œuvre un cadre baptisé Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations. Entré en vigueur en mars 2006, ce protocole s'applique aux systèmes d'eau potable financés en tout ou partie par AINC et qui approvisionnent une installation publique de cinq logements ou plus. Ce protocole tient compte de la recommandation de la commissaire à l'environnement et au développement durable relativement à l'éclaircissement des normes. Il se fonde aussi sur une révision des cadres de réglementation de toutes les compétences canadiennes et regroupe les pratiques exemplaires en matière de réglementation des fournisseurs d'eau potable au Canada.

The protocol specifies that First Nations will meet the water quality criteria set out in the *Canadian Drinking Water Quality Guidelines*, which are established by the Federal-Provincial-Territorial Drinking Water Committee and which are used by all provinces and territories.

First Nations are responsible for training and retaining a certified water system operator. INAC provides assistance in this through the Circuit Rider Training Program, providing hands-on training to community operators on their own systems. This program has had great results, as over 81 per cent of operators have received training and 37 per cent are certified.

The plan of action has a special focus on high-risk communities, and remedial plans have been created for these communities. When the plan of action was announced in March 2006, 193 drinking water systems were identified as high risk. As of March 2007, this number was down to 97 systems, and INAC continues to work with First Nations to further reduce this number.

[Translation]

The expert panel was created in May 2006 and was asked to provide options for the development of a regulatory regime.

[English]

The expert panel held public hearings across Canada during the summer of 2006, hearing from more than 110 presenters. The final report was tabled in the House of Commons by Minister Prentice in December 2006 and forms the basis for work that is presently under way to establish legislation aimed at regulating drinking water in First Nation communities. The recommendation that Minister Prentice has discussed with National Chief Fontaine is to incorporate provincial regulations and the corresponding regulatory regimes into federal legislation.

To date, two progress reports on the plan of action have been tabled in Parliament, in December of 2006 and March of 2007. The progress reports demonstrated that federal initiatives in the area of water have produced results. As an example, in March 2003, some 8 per cent of water treatment plant operators were certified; as of March 2007, the number of trained operators had risen to 37 per cent.

To support First Nation communities that do not have certified operators, INAC has put in place a number of measures to make certain that plants are operated properly.

[Translation]

The measures include a 24-hour hotline and emergency support that is available to all First Nations and now gives them access to technical support and assistance, the expansion of the principal

Le protocole s'appuiera par ailleurs sur les critères de qualité exposés dans le guide des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, qui sont établis par le Comité fédéral/provincial/territorial de l'eau potable et qui sont utilisés par l'ensemble des provinces et territoires.

Les Premières nations doivent voir à la formation et à la conservation d'un opérateur accrédité du système d'approvisionnement en eau. AINC offre de l'aide en la matière par le truchement du Programme de formation itinérante. Un formateur itinérant peut, dans le cadre de ce programme, donner une formation pratique aux opérateurs dans les différentes collectivités. Ce programme a donné d'excellents résultats puisque plus de 81 p. 100 des opérateurs ont pu bénéficier de la formation et 37 p. 100 d'entre eux ont pu obtenir l'accréditation.

Le plan d'action vise les collectivités à risque élevé pour lesquelles on a élaboré des plans de mesures correctives. Au moment de l'annonce du plan d'action, en mars 2006, 193 réseaux d'eau potable à risque élevé furent identifiés. Au mois de mars 2007, ce nombre est passé à 97. AINC continue de travailler avec les Premières nations en vue de réduire davantage ce nombre.

[Français]

Un groupe d'experts fut créé en mars 2006 et chargé de présenter des options pour la mise en place d'un régime de réglementation.

[Traduction]

Le groupe d'experts a tenu, durant l'été 2006, des audiences publiques un peu partout au pays et écouté plus de 110 présentateurs invités. En décembre 2006, le ministre Prentice a déposé le rapport final devant la Chambre des communes, rapport qui forme les assises des travaux actuellement en cours afin d'adopter une loi visant la réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. La recommandation dont le ministre Prentice a discuté avec le chef national Fontaine vise à incorporer par renvoi dans la loi fédérale les règlements provinciaux et les régimes de réglementation correspondants.

Deux rapports d'étape portant sur le plan d'action ont été déposés jusqu'à présent devant le Parlement, soit en décembre 2006 et en mars 2007 respectivement. Les rapports d'étape ont démontré que les initiatives déployées par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'eau ont porté fruit. À titre d'exemple, en mars 2003, environ 8 p. 100 des opérateurs des usines de traitement d'eau furent accrédités. Au mois de mars 2007, le pourcentage des opérateurs accrédités s'établissait à 37 p. 100.

Pour épauler les collectivités des Premières nations qui ne disposent pas d'opérateurs accrédités, AINC a instauré plusieurs mesures pour assurer le bon fonctionnement des usines.

[Français]

Parmi ces mesures : une ligne téléphonique accessible 24 heures par jour et un service d'urgence, désormais à la disposition de toutes les Premières nations qui ont maintenant accès en

existing training program for water operators, also known as the "circuit rider" training program, and arm's-length service provision to communities most in need.

[English]

To support the minister's plan of action, the federal government allocated an additional \$60 million from Budget 2006 for the operator oversight initiative, to undertake capital projects and for the development of a regulatory regime.

You will be pleased to know that First Nation children and educators are also involved in the drive for safe and sustainable use of water. Working with Health Canada and Environment Canada, and in collaboration with First Nation teachers, students and the Assembly of First Nations, INAC recently developed the *Water is a Treasure!* school kit for children.

We provided some copies to the clerk of your committee, and we can get more copies for you.

It is a bilingual, interactive resource that includes a poster, a variety of fun and educational activities and a list of Internet resources. Its key themes consist of the value of protecting water now and for future generations and appreciation for the importance of clean, safe and reliable water from its source to the tap and back to the source. We are also hoping that it will encourage students to pursue careers in water plant operations.

It must be acknowledged that, despite ongoing efforts and federal support, some First Nations continue to face significant challenges to establishing safe and effective water management regimes.

Core challenges include the following points:

[Translation]

High costs for equipment and material mobilization, construction and maintenance costs in remote and isolated locations, the lack of economies or independent resources to properly fund system operation and maintenance, and limited local capacity to retain trained and qualified operators.

[English]

Notwithstanding these challenges, INAC continues to work persistently and diligently with its partners, both federal and First Nations, to find new and innovative solutions to address the ongoing need to protect the health and safety of First Nation residents through properly managed water treatment systems.

permanence à un soutien technique et à de l'aide; l'extension du principal programme de formation des opérateurs connus sous le nom de « programme de formation itinérante » et la prestation de services sans lien de dépendance aux collectivités dont les besoins sont les plus pressants.

[Traduction]

Pour soutenir le plan d'action du ministre, le budget fédéral de 2006 a consacré 60 millions de dollars en fonds supplémentaires pour la surveillance des opérateurs, la réalisation de projets d'immobilisations et le soutien de la mise en place d'un régime de réglementation.

Vous serez heureux d'apprendre que les enfants et les enseignants des Premières nations contribuent eux aussi à cet effort privilégiant une utilisation sécuritaire et durable de l'eau. Grâce au concours de Santé Canada et d'Environnement Canada, et à la collaboration des enseignants et des élèves des Premières nations et de l'Assemblée des Premières nations, AINC a récemment mis au point une trousse scolaire pour enfants ayant pour titre *L'eau est un trésor!*

Nous en avons remis quelques exemplaires à la greffière de votre comité et nous pourrons vous en faire parvenir d'autres.

Il s'agit d'une ressource interactive bilingue qui comprend une affiche, diverses activités amusantes et éducatives, de même qu'une liste de ressources sur Internet. Les principaux thèmes abordés sont : l'importance de protéger l'eau dès maintenant et pour les prochaines générations et l'importance de pouvoir compter sur une eau propre et saine de la source au robinet et du robinet à la source. Nous espérons aussi que cette documentation incitera les jeunes à envisager une carrière dans le traitement de l'eau.

Il faut reconnaître que malgré ces efforts permanents et le soutien accordé par le gouvernement fédéral, certaines Premières nations sont toujours aux prises avec des défis de taille lorsqu'il s'agit de mettre en place des régimes de gestion de l'eau sûrs et efficaces.

Au nombre des principaux défis, il convient de mentionner les suivants :

[Français]

Les coûts élevés de l'équipement de transport des matériaux ainsi que les coûts de la construction et de l'entretien dans les régions éloignées et isolées, l'absence d'économie d'achat ou de ressources indépendantes pour bien financer le fonctionnement et l'entretien des systèmes et la capacité limitée locale de conserver les opérateurs formés et compétents.

[Traduction]

Malgré ces défis, AINC continue de travailler sans relâche et avec diligence avec ses partenaires au sein du gouvernement fédéral et des Premières nations, à la recherche de nouvelles solutions novatrices en vue de répondre au besoin incessant de protéger la santé et la sécurité des résidents des Premières nations en mettant à leur disposition des usines de traitement des eaux bien gérées.

As next steps, INAC will continue to reduce the number of communities with high-risk drinking water systems and will undertake an evaluation of the First Nation Water Management Strategy. We will follow through on legislation to regulate drinking water in First Nations communities and will look to funding models and delivery approaches that will extend the life of systems.

In closing, much progress has been achieved in the area of First Nation water management, but much more remains to be done. The Government of Canada, and more specifically Minister Prentice, has reiterated on a number of occasions the commitment to assist First Nations in the provision of safe, clean and reliable drinking water.

The Chairman: Thank you, Ms. Cram. In your presentation, you talk about 193 drinking water systems that were at high risk; that number is now down to 97. Is that correct?

Ms. Cram: Yes.

The Chairman: How can we actually live with a number such as 97? What is being done for the 97 drinking water systems? Are they on a boil water alert? Can you explain to us what is happening with those that are still at high risk at this stage?

Ms. Cram: I will ask Mr. Brooks to speak to that.

The Chairman: By all means; either one of you. We are glad to have you here and hear from you.

Marc Brooks, Director General, Community Development Branch, Indian and Northern Affairs Canada: First, whenever we have systems identified as being high risk, medium risk or low risk, that means consisting of the various criteria that are there, and failure of certain criteria is what puts them into the various areas of risk. High risk does not necessarily mean that the system itself will fail today or tomorrow. It just means the probability of failure is much more elevated than a system that is identified as medium or low risk.

After saying that, Mr. Chairman, your comment is right; 97 drinking water systems at high risk are unacceptable. Our aim is to bring it down to zero. Minister Prentice has been very clear: We do not want to have any communities at risk. We have been successful in reducing the number of high-risk systems. We have put plans in operation for all the systems that were identified as high risk last year, and we are working diligently to try to reduce them all from a high-risk system.

This current year, we are striving to reduce the number of high-risk systems by an additional 50 per cent. One must bear in mind, though, that there is also the opportunity to have a system that is not identified as high risk today. Various factors, such as losing a certified operator — who may go to another community

Lors des prochaines étapes, AINC continuera à réduire le nombre de collectivités aux prises avec des systèmes d'eau potable à risque élevé et procédera à une évaluation de la Stratégie de gestion de l'eau potable des Premières nations. Nous entendons à ce sujet poursuivre une législation pour réglementer l'eau potable dans les collectivités des Premières nations et nous envisagerons de nouveaux modèles de financement et de nouvelles approches de prestation qui permettront de prévenir la détérioration des systèmes.

En terminant, bien que des progrès importants aient été réalisés dans le domaine de la gestion de l'eau des Premières nations, il reste encore beaucoup à faire. Le gouvernement du Canada et notamment le ministre Prentice, ont réitéré à plusieurs reprises, leur engagement à aider les Premières nations à bénéficier de sources d'eau potable salubre, propre et fiable.

Le président : Merci, madame Cram. Au cours de votre exposé, vous avez parlé de 193 réseaux d'eau potable présentant des risques élevés. Est-il exact que ce nombre a été ramené aujourd'hui à 97?

Mme Cram : Oui.

Le président : Comment peut-on vivre avec 97 réseaux en mauvais état? Que fait-on pour ces 97 réseaux d'eau potable? Est-ce que les consommateurs sont obligés de faire bouillir l'eau? Pouvez-vous nous expliquer ce qui se passe dans le cas des réseaux qui présentent encore des risques élevés?

Mme Cram : Je vais demander à M. Brooks de vous répondre.

Le président : Absolument, l'un ou l'autre d'entre vous. Nous sommes heureux de vous accueillir et de pouvoir entendre votre témoignage.

Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire, Affaires indiennes et du Nord Canada : Tout d'abord, la gravité du risque, élevé, moyen ou faible, détectée dans un réseau est évaluée à l'aide de divers critères. Le non-respect de certains critères permet de déterminer le degré de risque. Le classement d'un réseau dans la catégorie à risque élevé ne signifie pas nécessairement qu'il va connaître une avarie aujourd'hui ou demain. Cela signifie tout simplement que la probabilité d'avarie est beaucoup plus élevée que dans le cas d'un réseau ayant reçu la cote de risque moyen ou faible.

Cela étant dit, monsieur le président, votre commentaire est juste; il est inacceptable que 97 réseaux d'approvisionnement en eau potable soient classés dans la catégorie à risque élevé. Notre but est de ramener ce nombre à zéro. Le ministre Prentice a été très clair : Nous ne voulons pas que les collectivités soient exposées à un risque. Nous sommes parvenus à réduire le nombre de réseaux présentant un risque élevé. Nous avons mis en œuvre des plans correctifs pour tous les réseaux classés l'an dernier dans la catégorie à haut risque et nous ne ménageons aucun effort pour abaisser le niveau de risque de tous les réseaux.

Pendant l'année en cours, nous allons nous efforcer de réduire encore de moitié le nombre de réseaux présentant un haut risque. Il faut cependant tenir compte de la possibilité qu'un réseau ne présentant pas aujourd'hui un risque élevé soit considéré prochainement comme plus fragile. En effet, divers facteurs tels

for a better paying job — could potentially elevate a system into a high-risk zone. Our aim is to reduce the high-risk systems by 50 per cent and to eradicate down to zero.

The Chairman: Within your department, have you established an emergency method of going into a community that is at risk by either water tankers or whatever method possible? Is there an emergency backup system if something fails, so that we can deal with it immediately and not just leave these people out there drinking unsafe water?

Mr. Brooks: There are a few systems that are put into place. There is an emergency management system in the department, but, by and large, it is for various emergencies in communities, such as floods and fires and situations of that nature, including problems with water systems.

When a problem arises, a few activities do occur. Bottled water is immediately dispatched to a community that is in peril. With the various activities that we currently have — through the Circuit Rider Program, through the 1-800 number we have referred to — we do have the ability to get resources into communities fairly quickly to see if we can resolve the problem immediately.

The Chairman: I have many more questions, but I will go to my colleagues now. I will start with Senator Hubley.

Senator Hubley: Welcome. I believe there is an advantage of listening to the previous presenters, because, as you said, you will probably know not only the questions but also the answers as well, which will be really nice.

I wish to reference the progress report. According to the March 2007 progress report, the number of First Nation communities with high-risk water systems has declined from 193 to 97 in the past year, as you have mentioned. In his appearance before the House of Commons Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development on March 29, 2007, the National Chief of the Assembly of First Nations, Phil Fontaine, questioned the results of the report, saying that the findings were not subject to an independent risk assessment, but, rather, that the findings were from an internal reporting mechanism of Indian and Northern Affairs Canada.

By what method were the report's conclusions arrived at? Was an independent assessment of waste water systems conducted? If not, why not?

Ms. Cram: Maybe I could just start by explaining how we assess risk.

que le départ d'un opérateur accrédité — qui déciderait par exemple d'accepter un emploi mieux rémunéré dans une autre collectivité — sont susceptibles de placer un réseau dans la catégorie à risque élevé. Nous nous donnons pour objectif de réduire de moitié le nombre de réseaux présentant un risque élevé et de le ramener à zéro.

Le président : Votre ministère a-t-il établi une méthode d'intervention d'urgence consistant à alimenter en eau les collectivités à risque, en y envoyant des camions-citerne à eau ou par d'autres moyens? Avez-vous mis en place un réseau d'urgence qui permette de réagir immédiatement en cas d'avarie, pour ne pas laisser les habitants de la collectivité consommer de l'eau insalubre?

M. Brooks : Certains systèmes sont déjà en place. Le ministère dispose déjà d'un système de gestion d'urgence, mais il est déclenché généralement dans le cas de diverses situations d'urgence dans les collectivités telles que des inondations, des incendies ou autres situations de ce type, y compris en cas de problèmes dans le réseau d'approvisionnement en eau.

Certaines mesures entrent en application dès qu'un problème se présente. On expédie immédiatement de l'eau en bouteille dans la collectivité touchée. Grâce aux diverses activités que nous proposons actuellement — notamment le Programme de services itinérants de formation et le n° 1-800 dont nous avons parlé — nous sommes en mesure de dépêcher assez rapidement des ressources dans les collectivités afin de voir s'il est possible de résoudre le problème immédiatement.

Le président : J'ai beaucoup d'autres questions, mais je vais maintenant donner la parole à mes collègues. Je vais commencer par le sénateur Hubley.

Le sénateur Hubley : Bienvenue. Je crois en effet que c'est un avantage d'avoir pu entendre les témoins précédents, parce que, comme vous l'avez dit, vous connaîtrez probablement non seulement les questions, mais également les réponses, ce qui est vraiment commode.

J'aimerais parler du rapport d'étape. D'après le rapport d'étape publié en mars 2007, le nombre de collectivités des Premières nations dont le réseau d'approvisionnement en eau présente un risque élevé est passé de 193 à 97 au cours de l'année écoulée, ainsi que vous l'avez mentionné. Lors de sa comparution devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires autochtones et le développement du Nord, le 29 mars 2007, le chef national de l'Assemblée des Premières nations, Phil Fontaine, a remis en question les résultats du rapport, affirmant qu'ils n'étaient pas le fruit d'une évaluation indépendante du risque mais plutôt les conclusions d'un mécanisme de compte rendu interne d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

Quelle méthode a-t-on utilisée pour aboutir aux conclusions présentées dans le rapport? A-t-on effectué une évaluation indépendante des réseaux d'eaux usées? Dans la négative, pourquoi?

Mme Cram : Je devrais peut-être commencer par expliquer comment nous évaluons le risque.

There are five factors that are considered: source water quality, design of the system, operation and maintenance of the system, operator training and certification, and reporting and record keeping. Those factors are rated. If you would like, I can give you the ratings. The source water quality is assigned 10 per cent; 30 per cent to the design of the system; 30 per cent to the operation and maintenance; 20 per cent to operator training and certification; and 10 per cent to reporting and record keeping.

An assessment is done on each system to determine how it scores. When we initially introduced this idea, we did not have necessarily a consistent approach to applying this. With the introduction of the protocol, we have clarified how to go about doing this assessment, and so we feel the assessment is much more reliable.

In terms of your question, I would say that we have to use the internal reports that we have. However, we intend to evaluate the First Nations Water Management Strategy. We would want to look at that in terms of determining the effectiveness of the way we are currently assessing the level of risk.

Senator Peterson: In the information we have, it indicates that INAC monitors the design, construction and maintenance of the facilities that are put up. Is that correct?

Ms. Cram: INAC provides funding, for example, for the construction, operation and maintenance of the facilities. The department itself does not build the facilities. The money goes to the First Nation and the First Nation then must follow appropriate contracting procedures to build. Public Works and Government Services Canada verifies, at certain points in the construction, that the construction is taking place as it should.

Senator Peterson: A consultant would design it; a contractor would build it. There would be specifications to be followed. There would be a performance and maintenance bond to ensure that the plant would operate for a year trouble-free.

You monitor that so that you see that it is done properly. Then you have the seven multiple barriers to make certain that drinking water is safe, yet there are breakdowns. Where would that be? There are problems after all this.

Ms. Cram: You heard, from the previous discussion, that not all the plants necessarily were certified or checked to ensure that they were functioning as they should. In Ontario, the province will certify water plants for us, so we know then that they have been certified. In other provinces, that is not the case. We want to move to a legislative and regulatory regime in part to ensure that there is a mechanism for certifying that plants in every province have been built and are being operated as they should be.

Nous prenons cinq facteurs en considération : la qualité de l'eau de source, la conception du réseau, le fonctionnement et l'entretien du réseau, la formation et l'accréditation des opérateurs, et enfin le compte rendu et la tenue des dossiers. On attribue une cote à chacun de ces facteurs. Si vous voulez, je peux vous expliquer ces cotations. On attribue à la qualité de l'eau de source une valeur de 10 p. 100; 30 p. 100 à la conception du réseau; 30 p. 100 au fonctionnement et à l'entretien; 20 p. 100 à la formation et à l'accréditation des opérateurs; et 10 p. 100 au compte rendu et à la tenue des dossiers.

Chaque réseau est soumis à une évaluation afin de déterminer sa cote de risque. Lorsque nous avons commencé à appliquer ce système, nous n'avions pas nécessairement une approche uniforme. Grâce à l'application du protocole, nous avons précisé la façon de réaliser les évaluations qui nous paraissent désormais beaucoup plus fiables.

Pour répondre à votre question, je tiens à préciser que nous devons utiliser les rapports internes qui nous sont fournis. Cependant, nous avons l'intention d'évaluer la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Nous allons nous y pencher afin de déterminer l'efficacité des évaluations actuelles du degré de risque.

Le sénateur Peterson : Les documents que nous avons à notre disposition indiquent qu'AINC surveille la conception, la construction et l'entretien des installations créées. Est-ce exact?

Mme Cram : AINC finance par exemple la construction, le fonctionnement et l'entretien des installations. Le ministère lui-même ne construit pas les installations. Les fonds sont remis à la Première nation qui doit par la suite suivre le processus approprié d'adjudication du contrat de construction. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada vérifie, à divers moments des travaux, que la construction se déroule bien comme prévu.

Le sénateur Peterson : L'installation est conçue par un consultant et construite par un entrepreneur. Il y a sans doute un cahier des charges à suivre. L'usine de traitement a sans doute fait l'objet d'une garantie de bonne exécution prévoyant son fonctionnement sans problème pendant un an.

Vous exercez une surveillance afin de vous assurer que les travaux sont bien exécutés. Ensuite, vous appliquez les sept barrières multiples pour vous assurer de la salubrité de l'eau potable. Pourtant, il y a des avaries. Comment se fait-il qu'il y ait des problèmes après toutes ces mesures?

Mme Cram : On a mentionné, au cours de la discussion précédente, que toutes les usines de traitement ne sont pas nécessairement accréditées ou vérifiées afin de s'assurer que leur fonctionnement est approprié. En Ontario, c'est la province qui se charge pour nous de l'accréditation des usines de traitement de l'eau. Par conséquent, nous savons que ces usines sont accréditées. Ce n'est pas le cas dans d'autres provinces. Nous voulons adopter un régime législatif et réglementaire en partie pour assurer la mise en place d'un mécanisme d'accréditation afin de nous assurer que, dans toutes les provinces, les usines ont été construites et sont exploitées en conformité des normes qui s'appliquent.

Senator Peterson: You do not have that now. You are just starting to do it now. After spending all this money on these new plants, there is no oversight to see if they are operating properly. I do not understand that.

Mr. Brooks: Senator, oversight is provided by the department to an extent. As Ms. Cram pointed out, the First Nation does undertake the contracting activities itself. We do have what is referred to as the First Nation tendering policy that lays out how the tendering process should be followed. Public Works and Government Services Canada engineers provide services within the last six months. This engineering group has now been folded into my group, so that they are actually part and parcel of INAC. It helps us quite a bit, while working with the various communities, to have on-site engineering staff when various activities take place, such as progress report meetings and so on.

Senator Peterson: Your new protocol specifies that First Nations will meet the water quality criteria set out in the *Canadian Drinking Water Quality Guidelines*. Are you providing additional funding to ensure that happens, or do we just write that and say, "This is the way it should be"?

Ms. Cram: The First Nations Water Management Strategy includes funding of \$1.6 billion over five years. The strategy has one more year to run. As well, in Budget 2006, there was additional support of \$60 million for various aspects including certified operators, operator training, to develop the protocol and disseminate it and to start work on the regulatory regime.

Senator Peterson: Do you provide an annual budget with breakouts as to what will take place over the year, so that outputs can be measured and one can go back to see whether this is working or the money is being spent in the right areas? Could we get a copy of that?

Mr. Brooks: There are two aspects. I can say, yes, to part of it; we can give you a copy. We have a long-term capital plan, a five-year plan, which is a requirement of the Treasury Board of Canada Secretariat. It is an ongoing, rolling five-year plan. Each of our regional offices works with the various communities to identify major capital activities. Major capital activities for Indian and Northern Affairs Canada are projects in excess of \$1.5 million.

The other component to our capital programs is what we refer to as minor capital. That includes the operations, maintenance and other support that go to a community for some of the minor capital works that have to go on. This is the one area where communities do provide annual plans to us, but we do not necessarily have this all captured from a national

Le sénateur Peterson : Vous ne disposez actuellement pas de ce mécanisme. Vous commencez tout juste à l'appliquer. Après avoir consacré tant d'argent à ces nouvelles stations de traitement de l'eau, il n'existe aucun mécanisme de surveillance pour s'assurer qu'elles fonctionnent correctement. Je ne comprends pas cela.

M. Brooks : Monsieur le sénateur, le ministère assure une certaine surveillance. Comme l'a indiqué Mme Cram, la Première nation se charge du processus d'appel d'offres lui-même. Nous disposons d'une politique de passation de marchés dans les Premières nations qui définit la marche à suivre dans le processus d'appel d'offres. Les ingénieurs de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fournissent leurs services dans les six derniers mois. Ces ingénieurs ont désormais rejoints mon groupe et font véritablement partie intégrante d'AINC. Il est très utile pour nous, lorsque nous travaillons dans les diverses collectivités, d'être accompagnés sur place par des ingénieurs pour effectuer les diverses activités, telles que les réunions en vue de la rédaction du rapport d'étape, et cetera.

Le sénateur Peterson : Votre nouveau protocole précise que les Premières nations respecteront les critères de qualité de l'eau établis dans les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Consacrez-vous des fonds supplémentaires à cette fin ou est-ce que vous vous contentez de l'écrire en espérant que vos prévisions se réalisent?

Mme Cram : La Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations comprend un financement de 1,6 milliard de dollars étalé sur cinq ans. Cette stratégie s'appliquera encore pendant un an. Par ailleurs, le budget de 2006 prévoyait des crédits supplémentaires de 60 millions de dollars consacrés à divers aspects tels que l'accréditation et la formation des opérateurs, l'élaboration du protocole et sa diffusion, ainsi que le début des travaux relatifs au régime de réglementation.

Le sénateur Peterson : Avez-vous un budget annuel précisant les diverses activités qui auront lieu au cours de l'année afin de pouvoir mesurer les résultats et revenir en arrière pour vérifier si tout fonctionne bien ou si les fonds ont été dépensés dans les bons domaines? Pourrions-nous avoir un exemplaire de ce budget?

M. Brooks : Il y a deux aspects. Je peux répondre par l'affirmative à l'un d'entre eux; nous pouvons en effet vous faire parvenir un exemplaire. Nous disposons d'un plan d'immobilisations à long terme, un plan quinquennal, selon les exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Il s'agit d'un plan quinquennal continu, renouvelable. Chacun de nos bureaux régionaux collabore avec les diverses collectivités afin de définir les grands projets d'immobilisations. Pour Affaires indiennes et du Nord Canada, les grands projets d'immobilisations sont ceux qui dépassent 1,5 million de dollars.

L'autre élément de nos programmes d'immobilisations est ce que nous appelons les projets d'immobilisations mineurs. Cela comprend l'appui aux opérations, à l'entretien et autres activités accordé aux collectivités dans le cadre de certains projets d'immobilisations mineurs qui doivent se poursuivre. C'est un des secteurs pour lesquels les collectivités nous fournissent des

perspective. However, we certainly would be happy to provide a copy of the long-term capital plan.

Senator Mitchell: You can also provide the yearly one, too — what you have done in a year — so that one can look at it and ask whether the government is getting value for the money?

Mr. Brooks: At the end of the year we receive audited financial statements from each community. We compare the outcomes that were required in the beginning of the year to see what has been achieved at the end of the year.

To add one point, we were talking about the amount of money. Ms. Cram pointed out that the strategy was allocated \$1.6 billion over five years. As everyone is well aware, one of the issues we are running into now — and it is not just a First Nations issue, it is an issue being run across Canada, especially in Western Canada — is the exacerbating prices, the inflation in the construction sector. We see this especially in Northern Alberta, and around parts of Vancouver now with the 2010 Olympics coming on line, and in Northern communities. This puts additional pressures on our respective capital budgets and also impacts, as you can appreciate, the communities. Many projects come in very close to 100 per cent over the estimated budget.

Senator Mitchell: You do fewer projects, but I presume you do not get substandard quality because the costs have gone up.

Mr. Brooks: No. Unfortunately, we just have more of a backlog in trying to address some of the major capital systems.

Senator Peterson: We will get a copy of that annual budget.

The Chairman: Do you have enough people in the department to do the job properly? I speak to the minister on an ongoing basis, and I know he wants to get this done. There are so many competing causes for dollars in the system. I am a bit taken aback that 97 drinking water systems are still sitting out there at high risk.

I know Mr. Brooks is trying to give Senator Peterson an answer when he asks for an annual review of an audit. You have to ask a straightforward question. We had hearings here on specific claims. We heard it takes seven years or longer to recognize a claim, because the funding is not there. The same is true in INAC, in your department. There are just not enough people to handle these issues.

We have to ask the question. This is what we are here for. Do you have the personnel to meet this? I know how big this country is; I fly from Vancouver to Ottawa every week. It is not a question of putting you on the spot. I know it is a tough question to

plans annuels, mais nous ne saissons pas nécessairement toutes ces données à l'échelle nationale. En terminant, je confirme que nous sommes bien entendu prêts à vous faire parvenir un exemplaire de notre plan d'immobilisations à long terme.

Le sénateur Mitchell : Pouvez-vous nous fournir également le plan annuel — indiquant ce que vous avez réalisé au cours de l'année — afin que nous puissions établir la valeur que le gouvernement obtient en contrepartie des fonds dépensés?

M. Brooks : À la fin de l'année, nous recevons les états financiers vérifiés de chaque collectivité. Nous examinons les résultats obtenus à la fin de l'exercice afin de savoir s'ils sont conformes à ceux qui étaient prévus au début.

Permettez-moi d'ajouter un élément. Nous parlions à l'instant de montant d'argent. Mme Cram a signalé que la stratégie prévoyait des crédits de 1,6 milliard de dollars étalés sur cinq ans. Comme chacun sait, nous sommes actuellement confrontés à une hausse spectaculaire des prix. Cette inflation dans le secteur de la construction ne touche pas seulement les Premières nations, mais toutes les régions du Canada, surtout l'Ouest. Ce phénomène se manifeste surtout dans le Nord de l'Alberta et dans certains secteurs de Vancouver qui se prépare aux Jeux olympiques de 2010, ainsi que dans des collectivités du Nord. Cette hausse des prix soumet nos budgets d'immobilisations respectifs à des pressions supplémentaires et a également, comme vous pouvez l'imaginer, des répercussions sur les collectivités. Beaucoup de projets de construction dépassent leur budget de tout près de 100 p. 100.

Le sénateur Mitchell : Vous entreprenez moins de projets, mais je suppose que la hausse des prix ne vous amène pas à abaisser les normes de qualité.

M. Brooks : Non. Malheureusement, nous accumulons du retard dans certains de nos grands projets d'immobilisations.

Le sénateur Peterson : Nous obtiendrons un exemplaire de ce budget annuel.

Le président : Les effectifs du ministère sont-ils suffisants pour vous permettre d'effectuer le travail de manière satisfaisante? Je suis régulièrement en communication avec le ministre et je sais qu'il veut vraiment atteindre son objectif. Les besoins sont nombreux et se disputent les crédits. Je suis un peu étonné que 97 réseaux d'approvisionnement en eau potable présentent encore un risque élevé.

Je sais que M. Brooks a tenté de répondre au sénateur Peterson lorsqu'il a demandé un compte rendu annuel des vérifications. Il faut poser une question simple. Nous avons tenu des audiences sur les revendications particulières. On nous a dit qu'il faut compter au moins sept ans pour qu'une revendication soit reconnue, à cause du manque de fonds. C'est la même chose dans votre ministère, AINC. Les effectifs ne sont pas assez nombreux pour traiter ces dossiers.

Nous devons poser la question. C'est notre rôle. Disposez-vous du personnel suffisant pour répondre à toutes ces demandes? Je sais que notre pays est grand; chaque semaine, je fais la navette en avion de Vancouver à Ottawa. Je n'ai pas l'intention de vous

answer, but I hope that you can give us some indication as to an audit and as to whether you have enough capacity within the department to handle the complexity of this situation, with the urgency of it.

Ms. Cram: Thank you for the question. I would answer it with two parts. First, as I mentioned, we will evaluate the First Nations Water Management Strategy. We already developed the terms of reference and will be moving on that. That will help us assess aspects such as whether we have enough resources.

Looking at the question of whether we have enough resources to reduce the number of high-risk water systems, we can go back to the different criteria we looked at. They were source water quality, design of a system, operation and maintenance, operator training and certification, and reporting and record keeping. The department certainly needs some resources for some purposes, but the vast majority of the resources that one would need to do this are at the community level. We do not want the resources being in the bureaucracy in terms of oversight when we need to have capacity on the ground in communities to help build the plants and do the operations, maintenance, operator training and certification.

The Chairman: In the same breath, someone has to supervise and follow up on this. It originates with you people. I will refer back to when we studied specific claims. There were neither the human nor the financial resources to get the job done. We made recommendations, and I honestly believe that we will improve that file.

However, with something as critical as safe drinking water, I understand you have to build capacity on the ground in communities. I do not want to build a bigger bureaucracy for the sake of building it, but in an emergency situation — until we get everyone on a level playing field and a standard of water that is acceptable to everyone — do we need an emergency program in the system to deal with it?

Ms. Cram: We do have emergency programs, and the place to have the programs is not in Ottawa. We need some people in Ottawa, but in an emergency we need people that we can get on the ground very quickly.

We have been using various mechanisms, having technical capacity at the tribal council level and with First Nation technical organizations, and also using contracts so that we can deploy contract organizations onto the ground.

I will use the example of Kashechewan. Honourable senators will recall there was a serious problem last year in Kashechewan that occurred because the water plant flooded and was no longer capable of producing clean water. We now have an operator on

mettre sur la sellette. Je sais que c'est une question difficile, mais j'espère que vous pouvez nous donner une réponse concernant la vérification et indiquant si vous disposez de la capacité suffisante au sein de votre ministère pour gérer cette situation complexe et urgente.

Mme Cram : Merci pour votre question. Je vais y répondre en deux étapes. Premièrement, comme je l'ai mentionné, nous allons évaluer la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Nous avons déjà défini les paramètres et nous allons bientôt commencer. Cela nous aidera à évaluer certains aspects et à déterminer par exemple si nous avons suffisamment de ressources.

Pour revenir à la question de savoir si nous disposons de suffisamment de ressources pour réduire le nombre de réseaux d'approvisionnement en eau présentant un risque élevé, nous pouvons retourner aux différents critères que j'ai mentionnés. Ce sont la qualité de l'eau de source, la conception du réseau, le fonctionnement et l'entretien, la formation et l'accréditation des opérateurs et le compte rendu et la tenue des dossiers. Il est clair que le ministère a besoin de certaines ressources pour ces diverses activités, mais la grande majorité de nos besoins en ressources se situe à l'échelon de la collectivité. Nous ne voulons pas concentrer nos ressources au niveau administratif pour la surveillance alors que nous avons besoin d'une capacité d'intervention sur le terrain dans les collectivités pour la construction, le fonctionnement et l'entretien des stations de traitement de l'eau, ainsi que pour la formation et l'accréditation des opérateurs.

Le président : De la même manière, il faut quelqu'un pour surveiller et assurer le suivi. C'est le rôle qui vous incombe. Permettez-moi de revenir à mon exemple des revendications particulières. Nous avons constaté le manque de ressources humaines et financières pour traiter ces dossiers. Nous avons présenté des recommandations et je crois sincèrement qu'elles permettront d'améliorer la situation.

Cependant, je comprends que dans le cas d'un dossier aussi important que celui de la salubrité de l'eau potable, vous devez bâtir une capacité sur place dans les collectivités. Je ne tiens pas absolument à augmenter coûte que coûte les effectifs administratifs, mais tant que nous n'aurons pas des conditions égales et des normes applicables à l'eau qui soient acceptables pour tous, avons-nous besoin d'un programme pour les interventions d'urgence?

Mme Cram : Nous avons des programmes d'urgence et ce n'est pas à Ottawa que nous en avons besoin. Nous avons besoin de personnel à Ottawa, mais en cas d'urgence, nous devons pouvoir dépecher très rapidement des techniciens sur place.

Nous avons recours à divers mécanismes. Nous disposons de capacités techniques à l'échelon du conseil tribal et au sein des organismes techniques des Premières nations. Nous avons également conclu des contrats de service qui nous permettent de déployer sur place diverses entreprises contractuelles.

Prenez l'exemple de Kashechewan. Permettez-moi de rappeler aux honorables sénateurs que la collectivité de Kashechewan a été touchée par un grave problème l'an dernier, à la suite de l'inondation de la station de traitement de l'eau qui fut contrainte

the ground, through a contract approach. The company, Northern Waterworks, keeps an operator in that community to ensure that there is good quality water.

If I had to make a choice where to put the resources, I would rather have the resources on the ground, in the community or, at least, at a tribal council or a broader level where we can then deploy them to the particular circumstance where we need them.

The Chairman: To establish that, maybe we need the legislative or regulatory framework of which the Auditor General's people spoke.

Senator Watt: I am having some difficulties understanding. I am hearing about all kinds of layers of people, more people, and more money. Let me try to simplify it as much as I can — the way I see it. You can criticize me if you want afterward.

If the money is there, why could INAC not tender the contracts and get the private sector in there, and following that, set up a monitoring system? Why could this not be done? You can save much money.

Mr. Brooks: It is a good question. As you know, the department, from about the mid-1980s onward, started to devolve much more of the responsibility to the community level to undertake many activities. There has been recognition that some of the devolution may have occurred without the necessary capacity happening right now, and that has been demonstrated in a few areas.

In terms of the contracting within our own department, we developed a First Nations tendering policy precisely to give the guidelines. Our departmental officials undertake feasibility studies to ensure that the community is going in the right direction in what they are looking to engage in terms of a system or putting a system into place.

We do work very closely with the private sector and the communities. To get the tendering done through our department, part of the problem is we are dealing with communities, and many of them, as you know, are self-determining communities. There is a jurisdictional issue that we deal with on occasion, and we do believe that in providing more capacity support to the communities, working with them a little more closely, would be a better way to ensure that the dollars are achieving all the outcomes that are intended.

Senator Watt: To respond to some parts of the argument that you have laid forward, it does not necessarily have to be tendered out by INAC by itself. If this business of a partnership means anything — and we have heard about it for a number of years — why is it so difficult for the band council and INAC to jointly tender the contracts and bring in the private sector? I have difficulty understanding why this could not be done.

d'interrompre ses activités. Nous avons conclu un contrat qui nous permet de disposer d'un opérateur sur place. L'entreprise Northern Waterworks maintient dans cette collectivité un opérateur qui est chargé de vérifier la qualité de l'eau.

Si je devais faire un choix, je préférerais utiliser les ressources sur le terrain, dans la collectivité, ou tout au moins au niveau du conseil tribal ou à un niveau plus large afin de pouvoir déployer ces ressources aux endroits où nous en avons besoin.

Le président : Pour établir cela, nous avons peut-être besoin du cadre législatif ou réglementaire qu'ont mentionné les représentants du vérificateur général.

Le sénateur Watt : J'ai de la difficulté à comprendre. J'entends parler de différents niveaux de personnel, de personnes et de fonds supplémentaires. Permettez-moi de présenter les choses de manière simple, comme je l'entends. Au besoin, vous pourrez par la suite me rectifier.

Si les fonds existent, pourquoi AINC ne procède-t-il pas à l'adjudication des marchés afin de faire participer le secteur privé et d'appliquer ensuite un système de surveillance? Pourquoi ne pas appliquer cette formule? Vous pourriez faire de grandes économies.

M. Brooks : C'est une bonne question. Comme vous le savez, le ministère a commencé, dès le milieu des années 1980, à transférer une grande part de ses responsabilités au niveau local, en chargeant les collectivités d'entreprendre de nombreuses activités. On réalise que certains de ces transferts n'ont pas donné lieu à l'établissement des capacités nécessaires, comme on a pu le constater dans certains secteurs.

Quant aux appels d'offres au sein de notre ministère, nous avons mis au point une politique sur la passation de marchés dans les Premières nations justement pour établir des lignes directrices. Les fonctionnaires de notre ministère ont entrepris des études de faisabilité afin de s'assurer que la collectivité concernée progresse dans la bonne direction dans la gestion ou la construction d'un réseau d'approvisionnement en eau.

Nous travaillons en étroite collaboration avec le secteur privé et les collectivités. Le problème avec l'organisation d'appels d'offres par l'intermédiaire de notre ministère est que nous traitons avec des collectivités dont plusieurs sont, comme vous le savez, autonomes. De temps à autre, nous sommes confrontés à une question de compétence et nous pensons que nous ferions un meilleur usage des crédits dont nous disposons pour atteindre l'ensemble des résultats que nous visons, en renforçant les capacités dans les collectivités et en collaborant avec elles de manière un peu plus étroite.

Le sénateur Watt : Je crois qu'on peut répondre à certains arguments que vous avez soulevés en disant qu'il n'est pas nécessaire que les appels d'offres soient organisés par AINC lui-même. Si la notion de partenariat existe vraiment — nous en entendons parler depuis plusieurs années — pourquoi est-ce si difficile pour le conseil de bande et AINC de conjuguer leurs efforts afin d'adjudiquer des marchés et de faire intervenir le secteur privé? J'ai de la difficulté à comprendre pourquoi cela ne peut pas se faire.

Mr. Brooks: I may not have answered the question the right way the first time. We do work with the various councils, communities, authorities and tribal councils by sitting down with them and going through the specifications. We go through the tenders with them, and we do have an engineer that goes through the review process.

As you know, when things are tendered out, we have a few public-private partnerships also under way right now. When activities are tendered out, they are tendered to the private sector, but we are involved in these activities.

Could we provide more oversight? Could we be in there a little more? Probably the answer is, yes, we could be; however, we do work with communities very closely.

Senator Watt: Well, you have 97 outstanding communities that still have many problems accessing clean drinking water. If this matter could be simplified, if the money is there, through tendering contracts, bringing the private sector in, I am sure the problems we are having could easily be taken care of in one year. It goes on year after year; it is going too long.

This is the taxpayers' money we are talking about here. At times, as Aboriginal people, we get heavily criticized for eating up the system. We are a bit cautious on that aspect; therefore, we should try to find a shorter way of getting the job done. That is a recommendation you could put forward to your department. Maybe it would mean something.

Ms. Cram: It is a good idea, and we have been looking at opportunities for getting private capital so we could build faster. There are some partnerships being considered. We have to do it within the Treasury Board guidelines, so we are trying to find a way to do it that will work within those guidelines.

Senator Watt: This matter has to be taken as an urgent matter because people are getting sick and dying. It is about time that we try to find the shortest way of getting the job done. We do not have to wait for the crisis to come and then react. Let us try to act before the crisis comes.

Thank you very much for listening to my criticism of the way the department is handling it. I do not believe that more people are needed within the department. I believe you have enough.

The Chairman: According to the expert panel, they say it is not credible to go forward with the regulatory regime without adequate capacity to satisfy the regime. They say it is tempting to put a regime in place that would reduce dangers associated with water systems, but exactly the opposite might happen because not only would a regulatory regime take time to create and enforce but also the attention and money would

M. Brooks : Je n'avais peut-être pas bien compris la question la première fois. Nous collaborons avec les divers conseils, collectivités, autorités et conseils tribaux en examinant avec eux les devis. Nous examinons les soumissions avec eux et un de nos ingénieurs prend part au processus de révision.

Comme vous le savez, les appels d'offres donnent lieu à des partenariats entre le secteur public et le secteur privé et nous en avons actuellement plusieurs en cours. Lorsque certaines activités sont adjugées par appel d'offres, elles sont attribuées à des entreprises du secteur privé, mais nous prenons part à ces activités.

Pourrions-nous exercer une plus grande surveillance? Pourrions-nous être plus présents? On pourrait sans doute répondre par l'affirmative; cependant, nous travaillons très étroitement avec les collectivités.

Le sénateur Watt : Peut-être, mais il reste 97 collectivités qui ont encore beaucoup de difficultés à s'approvisionner en eau potable propre. Si l'on peut simplifier les choses, si les fonds sont disponibles, s'il est possible de faire participer le secteur privé par l'intermédiaire d'appels d'offres, je suis certain que l'on pourrait facilement résoudre tous les problèmes en un an. Les problèmes traînent d'année en année; cela prend trop de temps.

C'est l'argent des contribuables qui est ici en jeu. On nous reproche parfois, à nous les Autochtones, de gruger le système. Nous nous méfions un peu; c'est pourquoi, il faudrait trouver une façon plus rapide d'améliorer la situation. C'est une recommandation que pourrait présenter votre ministère. Peut-être que cela pourrait faire avancer les choses.

Mme Cram : C'est une bonne idée et nous nous sommes intéressés à la possibilité de faire appel à des capitaux privés pour accélérer la construction. Nous envisageons certains partenariats. Nous devons respecter les lignes directrices du Conseil du Trésor et nous essayons de trouver un moyen d'agir à l'intérieur de ces lignes directrices.

Le sénateur Watt : Il est urgent d'intervenir, car les gens sont malades et certains en meurent. Il est grand temps de trouver la façon la plus rapide d'obtenir des résultats. Il ne faut pas attendre que la crise éclate pour réagir. Essayons d'agir avant d'être confrontés à une crise.

Je vous remercie de prêter une oreille attentive à mes critiques concernant la gestion de cette situation par le ministère. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'augmenter les effectifs du ministère. Je pense que vous êtes assez nombreux.

Le président : Le groupe d'experts est d'avis qu'il n'est pas crédible d'adopter un régime de réglementation si l'on ne dispose pas des capacités nécessaires pour répondre aux critères du régime. Les experts affirment qu'il est tentant de mettre en place un régime qui permettrait de réduire les risques associés aux réseaux d'approvisionnement en eau, mais on risque d'aboutir à des résultats exactement opposés car il faut du temps pour créer

be better directed to systems and operators, management and governance.

Can you comment on the panel's view that the regulatory regime by itself will likely do little to help the water quality on reserves without comparative investments in the capacity of the facilities?

Ms. Cram: We had a debate about the timing of things, and the panel's idea was why go ahead and implement a regime when we know that its implementation will cause a number of systems not to make it. We are kind of creating a problem right from the get go. We maybe should, therefore, bring systems up to a certain level before we implement our regime.

When we looked at it, we thought we do not know what the regime is until we develop it. Would it not be better to work on our legislation, determine what our regime will be and then phase in the implementation of it to permit the systems to be brought up to the level of the regime? Therefore, we are working with an actual knowledge of what the particular regimes will be. Because the legislative approach that we expect to be following is one of adopting provincial regulatory regimes, then they will be potentially different province by province. We would need to work with the systems in each of the provinces to bring them up to the appropriate level.

I believe the panel was correct in saying that if we intend to implement regimes, we have to recognize that some of our systems may not meet the regime and, therefore, investments may be needed in order to have that happen. We recognize that this is the case.

Senator Hubley: One of the most important themes that our previous presenters brought forward was with respect to sustained management. I have looked at the seven multiple barriers that you have put in place to ensure that if one system fails, the other one does not. Would you comment on that?

Could you also comment on the devolution of services during the 1970s and 1980s? Like many things, it looks very good on the surface. However, without the capacity — that word seems to be recurring here this evening — there seems to be almost a prescription for problems. I will leave it at that for now. Please comment on the issues of sustained management and capacity.

Ms. Cram: I will start with respect to sustained management. The minister has made a commitment to have regular reporting to Parliament. There was one in December and another in March.

et appliquer un régime de réglementation alors qu'il serait préférable de consacrer de l'attention et des fonds aux réseaux d'approvisionnement en eau, aux opérateurs, à la gestion et à la régie.

Pouvez-vous commenter le point de vue du groupe d'experts selon lequel le régime de réglementation contribuerait très peu par lui-même à améliorer la qualité de l'eau dans les réserves, dans la mesure où on n'investit pas de manière équivalente dans la capacité des installations?

Mme Cram : Nous nous sommes demandé si le moment était opportun et le groupe d'experts se demandait s'il était approprié de mettre en œuvre un régime alors que nous savons qu'un certain nombre de réseaux ne pourront pas le respecter. Cela revient à provoquer un problème dès le départ. Avant de mettre en place notre régime, nous devrions peut-être remettre les réseaux à niveau.

En nous penchant sur la question, nous avons compris que l'on ne saurait pas ce que représente le régime tant qu'on ne l'a aurait pas créé. Ne serait-il pas préférable d'examiner nos lois, de définir ce que serait notre régime, puis de l'appliquer progressivement afin de permettre la mise à niveau des réseaux d'approvisionnement en eau pour qu'ils soient conformes aux critères du régime? Par conséquent, nous nous appuyons sur une connaissance réelle de ce que seront les différents régimes. Étant donné que l'approche législative que nous avons l'intention d'appliquer consiste à adopter les régimes de réglementation provinciaux, tous ces régimes seront peut-être différents d'une province à l'autre. Dans chaque province, nous devrons moderniser les réseaux afin de les mettre au niveau approprié.

Je crois que le groupe d'experts avait raison de dire que si nous avons l'intention d'appliquer un régime de réglementation, nous devons être conscients que certains réseaux ne pourront peut-être pas respecter les critères du régime et que d'autres investissements seront peut-être nécessaires pour mettre les réseaux à niveau. Nous reconnaissions cette réalité.

Le sénateur Hubley : Un des thèmes les plus importants évoqués par nos témoins précédents portait sur l'intérêt soutenu de la direction. J'ai examiné les sept barrières multiples que vous avez mises en place pour faire en sorte qu'une défaillance dans un secteur soit palliée grâce au bon fonctionnement des autres barrières. Pouvez-vous nous présenter vos commentaires à ce sujet?

J'aimerais également vous demander de commenter la cession des services dans les années 1970 et 1980. Comme bien d'autres choses, cette pratique peut paraître excellente au premier abord. Cependant, sans la capacité — ce mot semble revenir constamment ce soir — le transfert de responsabilités peut pratiquement sembler être la recette assurée des problèmes. Je vais en rester là pour l'instant. Veuillez nous présenter vos commentaires au sujet de l'intérêt soutenu de la direction et de la capacité.

Mme Cram : Je vais commencer à vous parler de l'intérêt soutenu. Le ministre s'est engagé à présenter des comptes rendus périodiques au Parlement. Il en a présenté un en décembre et un autre en mars.

I can assure you that that creates incredible sustained management attention in the department, because we know we have to produce reports perhaps every six months or at least every year and have a strong objective to show improvements in each of those reports.

The minister has also said publicly that he would like to reduce high-risk water systems by another 50 per cent for the next report. Therefore, we essentially have until March 2008 — less than a year — to be able to drop those 97 high-risk water systems to half that number.

In order to do that, we need sustained management attention. Therefore, we have to develop a plan and figure out region by region, looking at every one of the remaining high-risk systems, what we will do between now and then to achieve the minister's objective. I believe having a specific target and a requirement to report to Parliament is an excellent way to achieve sustained management attention.

In terms of the capacity issue, I see much of the strategy for improving water systems is based on recognition of increasing capacity. That is why we have the requirement for training, certification and oversight. If we do not have it on the ground right now, we have the Circuit Rider Training Program that provides help to get us to a certain point in time.

Much of it is about building capacity, because it is recognized that we need to have a well-trained, certified operator on the ground to ensure that the plant will produce the quality of water needed.

Mr. Brooks: If we look at the capacity question in the communities, we are dealing with many communities that are quite small and have fairly complex systems. There is a bit of a policy issue that we must also examine, which we are currently doing, in terms of the complexities of some of the systems versus what we may find on adjacent non-First Nations communities. We will find many households that are on, let us say, individual wells versus a community that is on a water treatment system. That becomes complex.

Many communities expect the offer of municipal services to their members, when quite often they do not necessarily have the capacity, the required amount of bodies, within the community to provide the services.

We are looking at other activities that will provide support, such as circuit riders. One area we are concerned with — I heard you mention it previously when the Auditor General was here — is the number of certified operators. This is a happy and sad issue with us in that there is a turnover of approximately 25 per cent of operators per year in the communities. Many

Je peux vous assurer que cela exige un intérêt incroyablement soutenu de la part du ministère, car nous savons que nous devons produire des rapports tous les six mois ou au moins une fois par année et nous tenons vivement à faire état de progrès dans chacun de ces rapports.

Le ministre a annoncé publiquement qu'il souhaitait réduire encore de moitié le nombre de réseaux présentant un risque élevé, d'ici la parution du prochain rapport. Par conséquent, il nous reste essentiellement jusqu'au mois de mars 2008 — soit moins d'un an — pour réduire de moitié les réseaux présentant des risques élevés qui sont actuellement au nombre de 97.

Pour y parvenir, un intérêt soutenu de la direction est indispensable. Par conséquent, nous devons élaborer un plan et passer en revue, région par région, tous les réseaux d'approvisionnement en eau présentant un risque élevé afin de déterminer les mesures que nous devrons prendre dans le laps de temps qu'il nous reste, pour atteindre l'objectif du ministre. Je crois que le fait d'avoir un but précis et l'obligation de présenter un rapport au Parlement sont d'excellents moyens d'obtenir un intérêt soutenu de la part de la direction.

Pour ce qui est des capacités, je crois que la stratégie d'amélioration des réseaux d'approvisionnement en eau repose en grande partie sur le renforcement des capacités. C'est pourquoi nous devons améliorer la formation, l'accréditation et la surveillance. Si nous ne disposons pas actuellement des capacités nécessaires sur le terrain, nous pourrons bénéficier, jusqu'à un certain point, de l'assistance du Programme de services itinérants de formation.

Ce programme vise en grande partie à renforcer les capacités, car nous reconnaissions que nous avons besoin sur place d'opérateurs accrédités et ayant reçu une bonne formation pour que les stations de traitement de l'eau soient en mesure de produire une eau de qualité.

M. Brooks : La question de la capacité des collectivités nous amène à constater que bon nombre des collectivités sont assez petites et possèdent des réseaux d'approvisionnement en eau assez complexes. Il faut tenir compte également d'une sorte de dimension politique, que nous examinons actuellement, en raison de la complexité de certains réseaux par rapport à ceux qui existent dans des collectivités non autochtones adjacentes. Beaucoup de foyers disposent de leur propre puits, par opposition à une collectivité dont tous les besoins reposent sur un réseau de traitement de l'eau. La situation peut être complexe.

Beaucoup de collectivités souhaitent offrir des services municipaux à leurs habitants alors qu'assez souvent elles n'ont pas nécessairement la capacité, ni le personnel nécessaire.

Nous envisageons d'autres activités susceptibles d'être utiles, comme les services de formation itinérants. Je vous ai entendu parler du nombre d'opérateurs accrédités, au cours du témoignage des représentants du Bureau du vérificateur général. C'est un de nos sujets de préoccupation. Chaque année, le roulement des opérateurs est d'environ 25 p. 100 dans les collectivités. C'est un

times the turnover occurs because the operators have left the communities for other locations that pay better.

Therefore, it is happy in one way, because there are people with very employable skills that are in high demand, but it is sad for the community to lose these people. That is an extra onus.

Senator Hubley: Hence the need for an emergency program or plan or something in place to address that.

That sounds good, but do you have enough dollars to achieve these objectives? Are the monies in place for this?

Ms. Cram: As I mentioned, the \$1.6 billion was for the First Nations Water Management Strategy. We have one year left in the strategy. It expires on March 31, 2008. We will be looking at a renewal of the First Nations Water Management Strategy. That is one reason we are doing an evaluation so as to prepare for the renewal, which will allow us the opportunity to assess what resourcing needs will be required for the future.

We also received an additional \$60 million in Budget 2006, as I mentioned.

We feel it is good to have another year of the water management strategy to roll out plus the \$60 million we received in Budget 2006 over two years. That will put us in good shape to continue to make progress on the legislation regulatory gap, training and such. Through the evaluation, we will be able to determine the resources we require into the future.

Senator Hubley: Are the standards of water quality national standards?

Mr. Brooks: The protocol that we have is our national standard. The way the protocol works is that a certain province may have a slightly higher standard in one area, such as turbidity of water. Where the standard, for example, in Saskatchewan, is a little higher than the protocol calls for, by default, the First Nation in Saskatchewan will then be required to respect the provincial standard in place for turbidity.

There are many instances where our protocol actually exceeds the standards or regime available in the provinces. Also, much of the provincial legislation currently in place does not necessarily cover some of the issues that we run into in First Nations communities, such as cisterns or water that is trucked in by vehicles and many of the smaller systems. A system for INAC consists of five or more connections. Some of the provinces, such as Ontario, go down to 15 only.

constat à la fois positif et négatif. Dans bien des cas, les opérateurs quittent une collectivité pour accepter un emploi mieux rémunéré dans une autre localité.

Par conséquent, on peut se réjouir d'un côté que les opérateurs aient des qualifications professionnelles très recherchées, mais le départ de ces opérateurs est regrettable pour la collectivité qui les perd. C'est une difficulté supplémentaire.

Le sénateur Hubley : Cela nous renvoie à la nécessité de mettre en place un programme ou un plan d'urgence pour réagir à de telles situations.

Voilà qui est bien, mais disposez-vous de crédits suffisants pour atteindre ces objectifs? Les fonds nécessaires sont-ils en place?

Mme Cram : Comme je l'ai mentionné, les crédits de 1,6 milliard de dollars étaient destinés à la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. Il nous reste un an, puisque la stratégie prend fin le 31 mars 2008. Nous allons envisager de renouveler la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations. C'est pourquoi nous procérons actuellement à une évaluation afin de préparer le renouvellement de la stratégie et définir les ressources qui seront nécessaires à l'avenir.

Comme je l'ai mentionné, le budget de 2006 nous a accordé des crédits supplémentaires de 60 millions de dollars.

Nous sommes satisfaits de disposer d'une autre année pour l'application de la Stratégie de gestion de l'eau et des crédits supplémentaires de 60 millions de dollars étais sur deux ans que nous a accordé le budget de 2006. Nous pourrons ainsi poursuivre nos efforts visant à combler les lacunes sur le plan des lois et de la réglementation, continuer nos activités de formation, et cetera. L'évaluation nous permettra de définir les ressources dont nous aurons besoin à l'avenir.

Le sénateur Hubley : Les normes relatives à la qualité de l'eau s'appliquent-elles au niveau national?

M. Brooks : Le protocole que nous appliquons représente notre norme nationale. Nous appliquons le protocole de la manière suivante. Il peut arriver que certaines provinces exigent une norme plus élevée, par exemple en matière de turbidité de l'eau. Lorsque la norme est légèrement plus élevée que celle du protocole, comme c'est le cas par exemple en Saskatchewan, une Première nation de Saskatchewan sera tenue de respecter la norme provinciale en matière de turbidité.

Il n'est pas rare que notre protocole impose des critères de qualité supérieurs aux normes ou au régime appliqués par les provinces. Par ailleurs, certaines législations provinciales actuelles n'ont pas nécessairement prévu diverses situations en cours dans certaines collectivités des Premières nations. C'est le cas par exemple des citerne ou de l'approvisionnement en eau par camion et de nombreux petits réseaux d'approvisionnement. AINC considère comme un réseau tout système d'adduction d'eau comprenant cinq branchements ou plus. Dans certaines provinces, comme l'Ontario, le seuil est fixé à 15 branchements seulement.

That is why there is a need for us to hopefully move toward a regulatory regime using provincial reference. There will also be a need to work with the provinces not only to adopt their regimes but also to ensure that the missing elements of First Nations are covered by the respective provincial regimes. In turn, that should help the provinces because, I dare say, they have individuals and communities in similar situations.

The Chairman: Ms. Cram, with regard to Senator Hubley's question about funding, is there enough funding there to solve all the problems? You say there is \$1.6 billion in funding. You make reference to it. Are the dollars there to go out and solve these problems right now? My understanding is that it is being run like a program as opposed to an emergency situation.

I ask this question because I know the minister wants to get this job done — and done properly. However, if he does not have the money, perhaps we should be making a recommendation and doing all we can to ensure the dollars are there. We could run out of money before March 2008. It is not acceptable when we are talking about safe drinking water.

Ms. Cram: If we said we want to eliminate all high-risk systems within a year, I am not sure we could in that time frame, because some of them will be dependent on capital infrastructure. The entire capital infrastructure could not necessarily be done in one year from the time of design. We would not have sufficient capital to be able to rectify all the systems in a year.

Senator Peterson: March 2008 is a rather critical date for you, with many things happening. I would presume you would want that number of 97 communities with high-risk systems down as low as you could to demonstrate what you did with the additional funding, because you will need the capacity on the ground at that time or that number will shoot back up again.

Ms. Cram: Yes.

Senator Peterson: When will the legislative standards be completed and available to implement?

Ms. Cram: I mentioned in my remarks that the minister had a preferred option for pursuing it; however, we must now follow the process. We must secure drafting instructions, and then a bill would have to be introduced. As I described, the preferred approach is that of adopting provincial regulations by reference.

Voilà pourquoi nous devons adopter un régime de réglementation renvoyant aux critères provinciaux. Il sera nécessaire également de collaborer avec les provinces, non seulement pour adopter leur régime, mais aussi pour faire en sorte que les éléments manquants des Premières nations soient couverts par les régimes provinciaux respectifs. Par ailleurs, cela devrait aider les provinces, étant donné qu'elles ont, je crois, des particuliers et des collectivités qui sont aux prises avec des situations analogues.

Le président : Madame Cram, permettez-moi de revenir à la question posée par le sénateur Hubley au sujet du financement. Disposez-vous d'un financement suffisant pour résoudre tous les problèmes? Vous avez dit avoir reçu un financement de 1,6 milliard de dollars. Disposez-vous actuellement de tous ces fonds pour intervenir et résoudre les problèmes? J'ai l'impression que vous gérez cette stratégie comme un programme plutôt que comme un plan d'intervention d'urgence.

Je vous pose cette question parce que je sais que le ministre tient à ce que la situation soit réglée — et que le travail soit bien fait. Cependant, si les fonds dont il dispose sont insuffisants, nous devrions peut-être présenter une recommandation et faire tout notre possible pour qu'il dispose des fonds nécessaires. Les crédits seront peut-être entièrement épuisés avant le mois de mars 2008. C'est inacceptable quand il s'agit de la salubrité de l'eau potable.

Mme Cram : Je ne suis pas certaine que nous pourrions éliminer tous les réseaux présentant des risques élevés en l'espace d'une année, car certains d'entre eux nécessitent des immobilisations. Or, certains projets d'immobilisations ne pourraient pas nécessairement être conçus et menés à terme en une seule année. Nous ne disposerons pas de suffisamment de fonds pour être en mesure de mettre tous les réseaux à niveau en une seule année.

Le sénateur Peterson : Le mois de mars 2008 semble être une date plutôt importante pour vous, compte tenu des nombreuses échéances qui vous attendent. Je suppose que vous souhaitez améliorer le plus possible les réseaux d'approvisionnement en eau des 97 collectivités cotées actuellement à haut risque, afin de montrer que vous avez bien utilisé le financement supplémentaire qui vous a été accordé. Vous aurez besoin alors de disposer de bonnes capacités sur le terrain pour éviter que ce chiffre bondisse à nouveau.

Mme Cram : En effet.

Le sénateur Peterson : Quand les normes législatives seront-elles terminées et prêtées à entrer en vigueur?

Mme Cram : J'ai mentionné dans mes remarques que le ministre privilégiait une option; cependant, nous devons maintenant suivre le processus. Il faudra obtenir les instructions de rédaction et présenter un projet de loi. Comme je l'ai dit, l'approche préférée consiste à incorporer la réglementation provinciale par renvoi.

At some point a piece of legislation will be drafted and introduced, and we need to start developing the regulatory regimes province by province. We anticipate that we will have to work very closely with the provinces and First Nations on the development of those regulatory regimes as we move.

I do not know when the legislation will be introduced. We are looking to do so at the earliest opportunity.

The Chairman: I can assure you that if a bill in relation to this issue appears before us, senators here will expedite the process. We will not hinder the process in any way, shape or form.

I would like to thank you both. This is a tough challenge for all Canadians. This issue concerns not only us here tonight, but a large segment of our society that needs immediate assistance.

Ms. Cram and Mr. Brooks, I thank you for your straightforward, candid answers and your presentations.

If there are no other questions, honourable senators, we will adjourn the meeting.

The committee adjourned.

Un texte législatif sera rédigé et présenté en temps et lieu et nous devons commencer à élaborer des régimes de réglementation province par province. Selon nos prévisions, nous devrons travailler en étroite collaboration avec les provinces et les Premières nations à l'élaboration de ces régimes de réglementation.

Je ne sais pas à quel moment le projet de loi sera présenté. Nous espérons pouvoir le faire le plus tôt possible.

Le président : Je peux vous assurer que si les sénateurs sont saisis d'un projet de loi sur cette question, nous ferons tout pour accélérer le processus. Nous ne ferons rien pour le ralentir.

Je tiens à vous remercier tous les deux. C'est un défi énorme pour l'ensemble de la population canadienne. Cette situation ne concerne pas que les quelques personnes réunies ici ce soir, mais un grand segment de notre société qui a besoin d'une assistance immédiate.

Madame Cram et monsieur Brooks, je vous remercie pour vos réponses simples et franches, ainsi que pour vos exposés.

S'il n'y a pas d'autres questions, honorables sénateurs, nous allons suspendre pour le moment les travaux de notre comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Wednesday, April 25, 2007

As individuals:

Jerome Slavik, Lawyer and Negotiator, Partner, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP;

Bradford W. Morse, Professor, Faculty of Law, Common Law Section, Ottawa University.

Wednesday, May 2, 2007

Office of the Auditor General of Canada:

Ron C. Thompson, Interim Commissioner of the Environment and Sustainable Development;

Ronald Campbell, Assistant Auditor General;

Jerome Berthelette, Principal;

André Côté, Director.

Indian and Northern Affairs Canada:

Christine Cram, Associate Assistant Deputy Minister, Socio-economic Policy and Regional Operations Sector;

Marc Brooks, Director General, Community Development Branch.

TÉMOINS

Le mercredi 27 février 2007

À titre personnel :

Jerome Slavik, avocat et négociateur, associé, Ackroyd, Piasta, Roth & Day LLP;

Bradford W. Morse, professeur, Faculté de droit, Section de Common Law, Université d'Ottawa.

Le mercredi 2 mai 2007

Bureau du vérificateur général du Canada :

Ron C. Thompson, commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim;

Ronald Campbell, vérificateur général adjoint;

Jerome Berthelette, directeur principal.

André Côté, directeur

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur de politiques socioéconomiques et opérations régionales;

Marc Brooks, directeur général, Direction générale du développement communautaire.



Available from:

PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:

TPGSC – Les Editions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Tuesday, May 15, 2007
Wednesday, May 16, 2007

Le mardi 15 mai 2007
Le mercredi 16 mai 2007

Issue No. 16

Second and third meetings on:

Drinking water in First Nations' communities

Fascicule n° 16

Deuxième et troisième réunions concernant :

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Nick G. Sibbston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, P.C. |
| Dyck | (or Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Milne substituted for that of the Honourable Senator Peterson, (*May 14, 2007*).

The name of the Honourable Peterson substituted for that of the Honourable Senator Milne (*May 15, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbston
et

Les honorables sénateurs :

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, C.P. |
| Dyck | (ou Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux Payette, C.P. (ou Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Peterson (*le 14 mai 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Peterson est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 15 mai 2007*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2007
(34)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 9:30 a.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Dyck, Gill, Hubley, Milne, Sibbston, St. Germain, P.C. and Watt (7).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee continued its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities. (*See Issue No. 15, Wednesday, May 2, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations:

Harry Swain, Chair of the Expert Panel;

Steve Hrudey, Expert Panel Member;

Juli Abouchar, Legal Advisor.

The Chair made opening remarks.

Harry Swain made a statement and, together with Steve Hrudey and Juli Abouchar, answered questions.

At 10:55 a.m., the committee suspended.

At 10:57 a.m., pursuant to rule 92(2)(e), the committee resumed its sitting in camera to consider a draft agenda.

It was agreed that senators' staff and the communications officer remain in the room.

At 11:04 a.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007
(35)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:30 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 15 mai 2007
(34)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Dyck, Gill, Hubley, Milne, Sibbston, St. Germain, C.P. et Watt (7).

Également présents : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité poursuit son étude des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité du mercredi 2 mai 2007.*)

TÉMOINS :

Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations :

Harry Swain, président du groupe d'experts;

Steve Hrudey, membre du groupe d'experts.

Julie Abouchard, conseillère juridique.

Le président fait des remarques préliminaires.

Harry Swain fait une déclaration puis, aidé de Steve Hrudey et Julie Abouchard, répond aux questions.

À 10 h 55, la séance est interrompue.

À 10 h 57, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de programme.

Il est convenu que le personnel des sénateurs et l'agent des communications demeurent dans la salle.

À 11 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007
(35)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Members of the committee present: The Honourable Senators Gill, Hubley, Sibbeston, St. Germain, P.C. and Watt (5).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee continued its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities. (*See Issue No. 15, Wednesday, May 2, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

WITNESSES:

Assembly of First Nations:

Richard Jock, Chief Executive Officer;

Earl Commanda, Director of Housing;

Candice Metallic, Legal Counsel.

The Chair made opening remarks.

Richard Jock made a statement and, together with Earl Commanda and Candice Metallic, answered questions.

It was agreed that the following budget application for the Committee's special study on drinking water in First Nations' communities be adopted for submission to the Internal Economy, Budgets and Administration Committee.

Summary of Expenditures

| | |
|-----------------------------------|----------------|
| Professional and Other Services | \$2,000 |
| Transportation and Communications | \$ 0 |
| All Other Expenditures | \$ 0 |
| Total | \$2,000 |

At 7:30 p.m., the committee suspended.

At 7:32 p.m., pursuant to rule 92(2)(f), the committee resumed its sitting in camera to consider a draft report.

It was agreed that senators' staff and the communications officer remain in the room.

At 7:50 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Gill, Hubley, Sibbeston, St. Germain, C.P. et Watt (5).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Tonina Simeone.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité poursuit son étude des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité du mercredi 2 mai 2007.*)

TÉMOINS :

Assemblée des Premières nations :

Richard Jock, président-directeur général;

Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement;

Candice Metallic, avocate-conseil.

Le président fait des remarques préliminaires.

Richard Jock fait une déclaration puis, aidé d'Earl Commanda et de Candice Metallic, répond aux questions.

Il est convenu d'adopter la demande budgétaire ci-dessous aux fins de l'étude spéciale sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, qui sera soumise au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Résumé des dépenses

| | |
|-----------------------------------|-----------------|
| Services professionnels et autres | 2 000 \$ |
| Transport et communications | 0 \$ |
| Autres dépenses | 0 \$ |
| Total | 2 000 \$ |

À 19 h 30, la séance est interrompue.

À 19 h 32, conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité reprend la séance à huis clos afin d'examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs et l'agent de communications demeurent dans la salle.

À 19 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 15, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:30 a.m. to examine and report upon recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Good morning. It is my pleasure to welcome you to this Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator St. Germain from British Columbia and I have the privilege of chairing this committee.

Before we begin, let me introduce members of the committee. On my left is the deputy chair, Senator Nick Sibbston, from the Northwest Territories, and next to him is Senator Lillian Dyck, from the Province of Saskatchewan. On my right, there is Senator Charlie Watt, from Northern Quebec, Senator Aurélien Gill, also from Quebec, and Senator Milne, who is from Ontario.

Today, we have before us, from the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations. Welcome to the committee.

It is nice to see you again, Mr. Swain. Years back, when I was a cabinet minister in the other place, you were very active and you were doing a credible job. It is nice to see that you are back in the fray and doing what you have always done for Canadians, great service.

Harry Swain, Chair of the Expert Panel, Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations: Thank you, Mr. Chairman. I shall begin by introducing a couple of the people who are here, and some who are not. On my right is Steve Hrudey, an engineer in a public health faculty and now chairman of the Alberta Environmental Appeals Board. On my left is Juli Abouchar, our panel's legal adviser from Willms and Shier in Toronto.

Grand Chief Stan Louttit, our third member, could not be here and sends his apologies. I should also mention Catharine Lyons-King, panel secretary and drafter of most of the report that you have seen.

Honourable senators, my colleagues and I greatly appreciate your interest in the work we did last year on options for regulating water quality on Indian reserves. The written summary that has been circulated makes several points worth underlining.

First, new legislation will be required. Neither the laws of general application clause, section 88 of the Indian Act, nor hanging regulations on an existing federal statute, will work. New federal legislation could simply reference provincial regulations as the basis for reserves in their territory, but these

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, afin d'étudier, pour en faire rapport, les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le sénateur St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je vous souhaite la bienvenue au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur St. Germain. Je viens de la Colombie-Britannique et j'ai le privilège de présider le comité.

Avant de commencer, permettez-moi de présenter les membres du comité. À ma gauche, vous avez le vice-président, le sénateur Nick Sibbston, des Territoires du Nord-Ouest, ensuite le sénateur Lillian Dyck, de la Saskatchewan. À ma droite, se trouvent les sénateurs Charlie Watt et Aurélien Gill, du Nord du Québec, et ensuite le sénateur Milne, qui vient de l'Ontario.

Nous accueillons aujourd'hui le Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Je vous souhaite la bienvenue au comité.

Quel plaisir de vous revoir, monsieur Swain. Il y a quelques années, lorsque j'étais ministre à l'autre endroit, vous étiez très actif et faisiez un travail remarquable. C'est agréable de voir que vous vous relancez dans la mêlée et que vous continuez à faire ce que vous avez toujours fait pour les Canadiens, assurer un service exceptionnel.

Harry Swain, président, Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Merci, monsieur le président. Je vais d'abord présenter les personnes qui sont ici, et d'autres qui n'y sont pas. À ma droite, vous avez Steve Hrudey, ingénieur d'un établissement de santé publique et le nouveau président de la Commission d'appels de l'environnement de l'Alberta. À ma gauche, Juli Abouchar, notre conseillère juridique, du cabinet Willms et Shier, à Toronto.

Le grand chef Stan Louttit, notre troisième membre, a dû s'absenter aujourd'hui et présente ses excuses. J'aimerais aussi mentionner que Catharine Lyons-King est la secrétaire du groupe et qu'elle a rédigé la plus grande partie du rapport que vous avez reçu.

Honorables sénateurs, mes collègues et moi sommes très heureux de l'intérêt que suscite chez vous l'étude que nous avons faite l'année dernière des formules permettant de réglementer la qualité de l'eau potable dans les réserves indiennes. Le résumé écrit qui vous a été distribué fait ressortir plusieurs points qui méritent d'être soulignés.

Il va falloir adopter une nouvelle loi. Ni l'article 88 de la Loi sur les Indiens, qui fait référence aux lois d'application générale, ni une loi fédérale existante ne nous habilitent à prendre les règlements nécessaires. Si nous adoptons une nouvelle loi fédérale, nous n'aurions qu'à y incorporer par référence les

regulations differ from place to place, which may concern some people. Moreover, there is no present mechanism for First Nations to have any direct say in the matter of what regulations will apply to them, since these are developed by a committee of federal, provincial and territorial officials and adopted, or not, by provincial governments without First Nations input.

More important, legislation that confines itself narrowly to drinking water quality would miss several closely related functions. It would miss source-water protection, an important matter to the many First Nations who regard this as a key to their responsibilities to the land and the water that nurture their societies. It would be silent on the question of responsibility for water management on reserves, notably for water takings and groundwater management, where there is potential for conflict with provincial governments. It would not set out the necessary mechanisms for co-operation with the jurisdictions that surround them. It would miss the question of which Indian lands — reserves, co-management areas agreed in the context of land claims settlements, areas of claimed but unadjudicated Aboriginal title, perhaps areas reclaimed through treaty land entitlements on the Prairies — will be governed by the new laws and which by provincial law. Of course, it would be silent on the question of who is to enforce the new rules once they are struck.

On this last matter, I was talking to an expert group recently on whether water ought to be declared a human right. All 10 provinces and three territories were represented. I asked how many of them would be interested in taking on the task of enforcing provincial standards on reserve even if all the costs were borne by the federal government. There were no volunteers.

Since any of these matters would leave the legislative scheme seriously incomplete, I expect that a wise minister would wish to address them. The specific way they are addressed would be of great interest to First Nations, the provinces and territories and the Department of Finance.

To further complicate matters, you have heard that the system that provides drinking water is an amalgam of band councils, Health Canada, Indian Affairs and Environment Canada. In particular, Indian Affairs provides the money. A regulatory system would have to bind the federal parts of the system, including, in particular, the funders, to be effective. Its enforcers cannot be the providers, for fundamental conflict of interest reasons. For this reason, we invented, as an option, a First Nations water commission and an associated appeals

lois provinciales de manière à en faire le régime législatif de base applicable aux réserves se trouvant dans leur territoire respectif. Hélas, la législation diffère d'un endroit à un autre, ce qui pourrait susciter des difficultés. De plus, aucun mécanisme existant ne donne aux Premières nations le droit de participer directement à l'élaboration des règlements qui s'appliqueront à eux, car ils sont élaborés par un comité de fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux, et les gouvernements provinciaux les prennent, ou les rejettent, sans demander leur avis aux Premières nations.

Mais ce qui est plus important encore, c'est qu'une législation ne régissant que la qualité de l'eau potable ne permettrait pas d'encadrer plusieurs fonctions qui ont une incidence directe sur elle. Une telle législation n'assurerait pas la protection de l'eau, un point important pour beaucoup de Premières nations qui estiment que sans cette protection, elles ne peuvent s'acquitter de leurs responsabilités à l'égard de la terre et de l'eau qui nourrissent leurs sociétés. Cette législation ne précisera pas à qui il incomberait de gérer l'eau dans les réserves, surtout les prélèvements d'eau et les eaux souterraines, un point qui risque de susciter des affrontements avec les gouvernements provinciaux. Elle n'établirait pas les mécanismes nécessaires à la coopération entre les Premières nations et les gouvernements et administrations qui sont leurs interlocuteurs. Elle ne précisera pas quelles bandes — réserves indiennes, régions en cogestion établies dans les règlements de revendications territoriales, régions sur lesquelles les Autochtones prétendent avoir un titre sans qu'aucun titre ne leur ait été reconnu, terres recouvrées en vertu de droits fonciers issus des traités dans les Prairies — seront régies par la nouvelle loi ou assujetties aux lois provinciales. Elle ne précisera bien sûr pas qui devrait appliquer les nouvelles règles qui seront établies.

À ce dernier propos, je discutais récemment avec un groupe de spécialistes de la question de savoir s'il y aurait lieu de considérer l'accès à l'eau comme un droit de la personne. Les dix provinces et les trois territoires y étaient représentés. Je leur ai demandé combien d'entre eux seraient prêts à se charger de l'application des normes provinciales dans les réserves, même si le gouvernement fédéral assumait la totalité des coûts. Aucun ne s'est porté volontaire.

Comme n'importe lequel des problèmes précisés aurait pour effet que le régime législatif serait gravement insuffisant, je crois que tout ministre serait sage de les régler. La façon exacte dont ils seront réglés sera d'un grand intérêt pour les Premières nations, les provinces et les territoires et pour le ministère des Finances.

Pour compliquer encore les choses, vous savez tous que le système d'approvisionnement en eau potable fait intervenir les conseils de bande, Santé Canada, Affaires indiennes et Environnement Canada, et que les fonds émanent d'Affaires indiennes. Pour être efficace, le régime réglementaire devrait s'appliquer aux maillons fédéraux de cette chaîne, notamment et surtout aux bailleurs de fonds. De plus, les règlements ne devraient pas être appliqués par les pourvoyeurs afin, bien évidemment, d'éviter toute possibilité de conflit d'intérêts. Nous

tribunal, which would be responsible for inspections and for holding particular parties, including the federal agencies, to account.

We made the point at some length that regulation without the means to attain the norms was a fruitless game of blame the victim. Attention to the capital and operating cash requirements must accompany, perhaps precede, any successful attempt at regulation. Forcing the liabilities and the standard of care on First Nations that Ontario, for one, did to its municipalities in the wake of Walkerton, without providing the resources and training to meet new and higher standards, will justly be resisted.

Regulation in important respects is an after-the-fact thing. The real objective is not to find and punish the guilty, but rather to prevent contamination from occurring in the first place. After all, the acute threats to drinking water quality, which are all microbial, are measured only after the water has been drunk. It is the classic barrier, good source water, excellent treatment, safe distribution, proper treatment after use, and all of this within a framework of quality management that keeps our water safe. It is not rules about maximum contamination levels.

The present means used by the government to make this happen are not dissimilar to the means used by all provinces before Walkerton woke everyone up — that is, a combination of guidelines or objectives for drinking water quality; expert oversight of treatment system design; some emphasis on training; and funding conditions that contractually obligated the providers to meet the objectives. This system has in practice been loose and lacking in real accountability, but it is worth pointing out its similarity to provincial practices until only seven years ago.

Fortunately, the federal government has seriously increased its investment in engineering and training, wrapping up strongly after 1996. We are now at a stage where the intent of the 1977 policy — standards similar to non-native communities of comparable size and remoteness — seems to be in sight, although good measurement is lacking.

In British Columbia, Manitoba and Ontario, as instances, it would appear that the proportion of small and rural communities served by fully accredited operators is about as high as it is in non-Aboriginal communities. All communities are currently chasing a qualified labour force that is too small and that, given the time it takes to train and certify people, cannot be expanded overnight. Both groups have some distance to go to reach provincial standards, but the situation is far from hopeless.

avons donc pensé à la possibilité de créer une commission sur l'eau dans les collectivités des Premières nations et un tribunal d'appel associé, qui seraient chargés de faire les inspections et d'obtenir des comptes de certaines parties, y compris des agences fédérales.

Nous avons expliqué assez clairement que prendre des règlements imposant des normes sans donner les moyens de respecter ces normes reviendrait à faire porter le blâme aux victimes, un exercice stérile. Pour réussir à réglementer l'eau, il faudra veiller, peut-être même avant de commencer, à prévoir des budgets suffisants pour couvrir les dépenses d'équipement et de fonctionnement. Les Premières nations auraient parfaitement raison de résister si on les obligeait à assumer toutes les responsabilités et à appliquer seules la diligence requise, comme l'Ontario l'a fait avec ses municipalités au lendemain de la crise de Walkerton, sans leur fournir les ressources et la formation voulues pour respecter des normes nouvelles et plus rigoureuses.

A certains égards importants, la réglementation doit intervenir en second lieu. En fait, il s'agit moins de trouver et de punir le coupable que d'empêcher la contamination. Après tout, les agents, tous microbiens, qui menacent la qualité de l'eau potable ne sont décelés et mesurés qu'une fois que l'eau a été bue. Ce sont les mesures classiques — une eau de source de qualité, un traitement excellent, une distribution sécuritaire, un traitement adéquat des eaux usées, le tout dans un cadre de gestion de la qualité — qui assurent la salubrité de notre eau, et non des règles sur les niveaux maximaux de contamination acceptables.

Les moyens que le gouvernement emploie actuellement pour arriver à ce résultat ressemblent assez à ceux qu'employaient toutes les provinces avant que l'incident de Walkerton sonne le réveil général, soit adopter des lignes directrices ou des objectifs en matière de qualité de l'eau potable, faire superviser la conception des systèmes de traitement par des spécialistes, insister sur la formation et lier dans les contrats le paiement des fournisseurs à l'atteinte des objectifs établis. Ces mesures sont dans la pratique appliquées avec relâchement et sans qu'il existe de structures additionnelles dignes de ce nom, mais il vaut la peine de signaler en quoi elles ressemblent aux pratiques qui prévalaient dans les provinces jusqu'à il y a sept ans.

Heureusement, le gouvernement fédéral a fortement augmenté les sommes consacrées au génie et à la formation, surtout après 1996. À l'heure actuelle, nous nous rapprochons des objectifs de la politique de 1977 — l'application dans les réserves de normes similaires à celles qui prévalent dans des collectivités non autochtones comparables par la taille et l'isolement — même si nous ne pouvons mesurer à quel point.

En Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario, par exemple, il semble que la proportion de petites collectivités rurales desservies par des fournisseurs dûment agréés soit presqu'aussi élevée que celles des collectivités non autochtones. Partout, on s'arrache une main-d'œuvre qualifiée trop peu nombreuse et qu'on ne peut augmenter rapidement étant donné le temps qu'il faut pour former et agréer les techniciens. Ces petites localités, autochtones comme non autochtones, ne sont pas encore à la

We were impressed by the testimony of First Nations leaders and technical experts on the distance they had come and by their eagerness to finish the work.

Honourable senators, these are questions that will crease the brows of the wisest and best intentioned among us. While we commented on them in our report, we were not so presumptuous as to make definitive recommendations. It seems to us that a tripartite discussion ought to precede legislation and that this committee might offer some wisdom to all parties, especially the federal one. The bottom line is that there are a number of important technical and economic issues that will require solution before legislation is crystallized. Obviously, this should be done in respectful dialogue with First Nations. There is time to do this, since, in respect of water, at least, no one can credibly compare Indian reserves with the Third World. Statements to that effect tend to come from people who have visited neither or who have an axe to grind.

The urgent matters of operator training and capital investment are well advanced and, of course, need to be completed, but the next steps require the creation of regulatory institutions that fit within the evolving constitutional framework of the country and especially the increasing weight that we, as a society, are giving to the autonomy and responsibilities of the First Nations. These matters require that we reflect on them together.

The Chairman: Thank you, Mr. Swain. Does that complete your presentation?

Mr. Swain: Yes.

The Chairman: The floor is open for questions. Mr. Swain, in your summation, you said that a comparison to a Third World scenario is unfair. Yet, in Canada, 90 communities are still under a boil-water regime. Can you elaborate on this, so the viewing audience might better understand why these statements were being made and why you are refuting them?

Mr. Swain: The question has to do with the 1977 policy that stated comparability with other Canadian communities of similar size and remoteness. In our province, about 8 per cent of communities have persistent boil-water advisories, 300 in British Columbia alone. In British Columbia generally, and on First Nations reserves, these are usually for technical reasons that pose a risk but not an immediate threat to human health, such as a matter of turbidity rather than a microbiological exceedance. The advisories might be due to the unavailability of a trained operator, even though the person in place has been on the job for some time and has experience.

hauteur des normes provinciales, mais la situation est loin d'être désespérée. Nous avons été agréablement surpris par ce que les chefs de Premières nations et les spécialistes nous ont dit sur les progrès qu'elles ont réalisés et sur leur détermination à respecter parfaitement les normes.

Honorables sénateurs, voilà des questions à donner des rides aux plus sages et aux mieux intentionnés d'entre nous. Nous en avons parlé dans notre rapport, sans toutefois avoir la présomption de faire des recommandations définitives. Il nous semble qu'il faudrait tenir des discussions tripartites avant de légiférer et que le comité pourrait donner des idées judicieuses à toutes les parties concernées et surtout au gouvernement fédéral. L'essentiel, c'est qu'il faudra résoudre un certain nombre de questions techniques et économiques importantes avant d'établir la législation. De toute évidence, il faudrait le faire dans le cadre d'un dialogue respectueux avec les Premières nations. Nous avons le temps, car dans la mesure où il s'agit de l'eau, à tout le moins, il n'est pas sérieux de comparer nos réserves indiennes au Tiers monde, comme l'ont fait certaines personnes qui n'ont jamais mis les pieds dans une réserve et ne sont jamais allées dans un pays du Tiers monde, ou qui ont des comptes à régler.

Nous sommes déjà bien avancés dans les questions urgentes que sont la formation des opérateurs et l'investissement de capitaux, travail que nous devrons évidemment terminer, mais les prochaines étapes requièrent la création d'organismes de réglementation qui respectent le cadre constitutionnel en pleine évolution du pays et surtout l'importance grandissante que nous accordons, en tant que société, à l'autonomie et aux responsabilités des Premières nations. Nous devons nous pencher ensemble sur ces questions.

Le président : Merci, monsieur Swain. Avez-vous terminé votre exposé?

M. Swain : Oui.

Le président : Vous pouvez maintenant poser des questions. Monsieur Swain, dans votre déclaration, vous avez dit qu'il est injustifié de comparer la situation des collectivités autochtones à celle du tiers monde. Il n'en demeure pas moins qu'au Canada, 90 collectivités doivent encore faire bouillir l'eau. Pouvez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet pour que les auditeurs puissent mieux comprendre pourquoi ces affirmations ont été faites et pourquoi vous les réfuterez?

M. Swain : La question a trait à la politique de 1977 qui établissait des comparaisons avec d'autres collectivités canadiennes de taille et d'éloignement géographique comparables. Dans notre province, environ 8 p. 100 des collectivités reçoivent constamment des avis d'ébullition d'eau; 300 ont été émis dans la seule province de la Colombie-Britannique. Généralement, en Colombie-Britannique et dans les réserves des Premières nations, ces avis sont émis pour des raisons techniques qui constituent un risque et non pas une menace immédiate pour la santé humaine, à cause d'un problème de turbidité plutôt que d'une contamination microbiologique excessive, par exemple. Les avis peuvent être attribuables à la non-disponibilité d'un opérateur formé, même si la personne en place occupe le poste depuis un certain temps et a de l'expérience.

The question of DIAND's definition of what communities are at risk is something I think might be examined a bit. In our report, we made the observation that Pikangikum, a community in Northern Ontario with a serious water supply problem, is not on the department's list of high-risk communities. That is a problem because of the way the department makes the definitions.

Senator Hubley: I will go back to the beginning of your presentation when you touched on whether water ought to be declared a human right. I should like to have your input on whether the committee should begin with that area. Is it the case that, unless we can resolve the issue of safe drinking water for everyone, we will not be able to provide safe drinking water on an ongoing basis — unless we are talking about chemically treated water systems? Certainly, that came up in some of your discussions. What do the other provinces think about that suggestion?

Mr. Swain: I should make it clear that the question of water as a human right is not something that came up before this panel but was a subsequent event. The Department of Foreign Affairs had a conference a couple of months ago on whether Canada should sign an international convention to that effect.

The cynic's response would be that a human right and \$1.50 will get you a bottle of Perrier.

Declaring water to be a human right does not do anything to see to its provision. The critical things are investment in the capital facilities, investment in the training of operators and investment in good operation of systems. If those things are present, then whether it is a human right is beside the point, although it might be nice. It might have great relevance to Third World countries and help those people to make a moral argument to their government that they ought to undertake those necessary expenditures. However, there is no substitute for the expenditures.

My personal conclusion is that if we want to see the completion of what has been a fairly considerable national effort to get good water on Indian reserves, then we should worry about the basics, about the resources, and then about a regulatory system. The rest is not too important.

Senator Sibbston: I noticed from your study that you attended many of the larger centres in the country. Did you have the opportunity to see some of the worst water conditions that exist on reserves?

Mr. Swain: We did not have that opportunity. The hearings across the country were arranged by the department, and the smallest place in which we held hearings was Whitehorse. We visited a few reserves on this tour, but not the worst-case places. All three of us on the panel have had direct experience with that at other times. Certainly, Grand Chief Louttit has seen that.

Je crois que la définition que donne le MAINC des collectivités à risque mérite d'être examinée un peu. Dans notre rapport, nous avons fait observer que Pikangikum, une collectivité du Nord de l'Ontario aux prises avec un problème sérieux d'approvisionnement en eau potable, ne figure pas sur la liste des collectivités à risque élevé du ministère. C'est un problème en raison de la manière dont le ministère élabore les définitions.

Le sénateur Hubley : Je vais revenir sur un sujet que vous avez abordé au début de votre exposé à savoir si l'eau devrait être déclarée un droit de la personne. J'aimerais savoir si vous croyez que le comité devrait commencer à étudier la question. Est-ce vrai que, à moins de pouvoir régler le problème de l'eau potable pour tous, nous ne pourrions pas fournir de l'eau potable sur une base permanente — sauf s'il est question de systèmes de traitement de l'eau par voie chimique? Cette question a sûrement été soulevée dans quelques-unes de vos discussions. Que pensent les autres provinces de cette suggestion?

M. Swain : Je tiens à préciser que la question de considérer l'eau comme un droit de la personne n'a jamais été soulevée devant ce groupe d'experts, mais l'a été plus tard. Il y a quelques mois, le ministère des Affaires étrangères a tenu une conférence pour déterminer si le Canada devrait signer une convention internationale à cet effet.

Le cynique répondrait qu'un droit de la personne et 1,50 \$ vous obtiendront une bouteille de Perrier.

Déclarer l'eau comme un droit de la personne n'aide en rien à l'approvisionnement. Ce qui est crucial, c'est d'investir dans des installations, la formation d'opérateurs et le bon fonctionnement des systèmes. Si tous ces facteurs sont réunis, le fait que l'eau soit un droit de la personne importe peu, quoi que ce pourrait être une bonne chose. Cela pourrait être très important pour les pays du tiers monde et permettrait aux habitants de présenter des arguments moraux à leur gouvernement pour le convaincre de prévoir ces dépenses nécessaires. Cependant, rien ne peut remplacer les dépenses.

Ce que j'en conclus, personnellement, c'est que si nous voulons mener à terme ce qui a été un effort national assez important en vue d'approvisionner les réserves autochtones en eau potable, nous devrions nous préoccuper d'abord de l'essentiel et des ressources et ensuite, d'un système de réglementation. Le reste a peu d'importance.

Le sénateur Sibbston : Dans votre étude, j'ai remarqué que vous avez visité bon nombre des grands centres du pays. Avez-vous eu l'occasion de visiter les réserves où la qualité de l'eau est la plus mauvaise?

M. Swain : Nous n'en avons pas eu l'occasion. Les audiences tenues partout au pays ont été organisées par le ministère et la ville la plus petite où il y en a eu était Whitehorse. Nous avons visité quelques réserves durant ce voyage, mais pas celles où la situation est la plus désastreuse. Nous trois, qui sommes membres du groupe d'experts, avons personnellement constaté la situation à d'autres occasions. Le grand chef Louttit en a certes été témoin.

Steve Hrudey, Expert Panel Member, Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations: The people who appeared before us did an excellent job of bringing their experience to us, so we saw in full colour the terrible conditions at Pikangikum, for example. As Mr. Swain has pointed out, each of us has had an opportunity to see some of these conditions in the past, so we were not unaware of the worst.

Senator Sibbston: Your general comments are that some situations are bad but that much progress has been made, and you would not describe the situation as being similar to a Third World country. Could you describe the reality of the situation? Is there a crisis? Should Canadians be concerned about it? What is the situation on the ground vis-à-vis most of the reserves?

Mr. Hrudey: To understand our comment about Third World, the WHO estimates that approximately 1.8 million people die each year of unsafe water in the Third World, the majority of those being children. We had no evidence of children dying due to unsafe water on our First Nations reserves, but that does not mean that the conditions are acceptable. We saw much evidence of unacceptable conditions. It comes back to what we mean by "safe." When the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations looked to Canadian legislation, both provincial or federal, we found that nowhere is "safe" defined with regard to drinking water, and nor is "safe" defined in U.S. legislation. That is because "safe" is not a sharp line.

The analogy that we used in our report is that driving through a red light is unsafe, driving through a green light should be safe, but it is not without risk, and driving through a yellow light increases one's risk. There is a gradation. We can clearly define what is unsafe. Walkerton was unsafe; seven people died. Defining "safe" is a question of how far removed from what is clearly unsafe you choose to be. There is a general consensus in the water business about how far from safe you should be, and that is where the multiple-barrier approach comes in.

When the Department of Indian Affairs defines something as "high risk," they are saying that some of those barriers are not working; they are not saying that they expect someone to get sick or die within days. Is the situation of 90-some water supplies being listed as high risk acceptable? It is clearly not, because what is acceptable is to have all the barriers working. However, that is still far removed from Third World conditions.

Steve Hurdey, membre du groupe d'experts, Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Les gens qui ont témoigné devant nous ont bien réussi à nous faire part de leur expérience et à nous fournir le compte rendu détaillé des conditions terribles dans lesquelles vivent les habitants de Pikangikum, par exemple. Comme l'a souligné M. Swain, nous avons tous eu l'occasion de voir certaines de ces conditions par le passé, alors nous étions au courant des pires cas.

Le sénateur Sibbston : De façon générale, vous dites que certaines situations sont mauvaises, mais que des progrès énormes ont été réalisés et que vous ne compareriez pas la situation à celle d'un pays du tiers monde. Pourriez-vous décrire ce qui se passe en réalité? Y a-t-il une crise? Les Canadiens devraient-ils s'inquiéter? Quelle est la situation sur le terrain en ce qui concerne la plupart des réserves?

M. Hrudey : Pour comprendre notre observation sur le tiers monde, l'OMS estime que 1,8 million de personnes environ, dont la majorité sont des enfants, meurent chaque année à cause de l'insalubrité de l'eau. Rien ne laisse croire que des enfants sont morts en raison de l'insalubrité de l'eau dans nos réserves des Premières nations, mais cela ne veut pas dire que les conditions sont acceptables pour autant. Nous avons vu beaucoup d'indications que les conditions sont inacceptables. Cela nous ramène à ce que nous entendons par « sécuritaire ». Quand le Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a étudié les lois canadiennes, tant provinciales que fédérales, nous avons remarqué que le terme « sécuritaire » dans le contexte de l'eau potable n'est défini nulle part et qu'il ne l'est pas non plus dans la loi américaine. C'est parce que la notion de « sécurité » n'est pas assez une ligne précise.

Dans notre rapport, nous avons fait une analogie avec la conduite automobile : passer au feu rouge, c'est dangereux, passer au feu vert devrait être sans danger, mais comporte quand même des risques, et passer au feu jaune accroît les risques du conducteur. Il y a une gradation. Nous pouvons clairement définir ce qui n'est pas sécuritaire. Walkerton ne l'était pas; sept personnes sont décédées. Définir « sécuritaire », c'est de déterminer jusqu'à quel point vous décidez de vous éloigner de ce qui est clairement dangereux. Dans l'industrie de l'eau, on s'entend généralement jusqu'à quel point on peut s'éloigner de la sécurité et c'est là que l'approche à barrières multiples entre en jeu.

Quand le ministère des Affaires indiennes qualifie un endroit comme étant « à risque élevé », il dit que certaines de ces barrières sont inefficaces et non pas qu'il s'attend à ce qu'une personne tombe malade ou décède dans les prochains jours. Est-il acceptable que l'approvisionnement en eau de quelque 90 endroits soit considéré comme présentant un risque élevé? Absolument pas, parce que ce qui est acceptable, c'est que toutes les barrières soient efficaces. Toutefois, nous sommes tout de même très loin des conditions du tiers monde.

Senator Sibbston: Have you seen evidence since you wrote your report that the federal government is sincerely interested and is determined to resolve the problem of safe water in all the First Nations communities in our country?

Mr. Swain: In fairness, one would have to say yes. Successive governments over the last 10 years have devoted a great deal of new money to the problem. The present minister, in the face of the observations by the Auditor General about the lack of regulation, and recognizing that regulation was not a simple question in this case, convened the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations. In the budget, the government promised to introduce legislation, so they are moving. A reasonable test will be what they do with the renewal of the capital funding strategy, which has to come later this year, and with the content of the legislation that will eventually be introduced.

If we have a purpose here today, it is to alert honourable senators to some of the things that you might want to watch for in that proposed legislation when it arrives.

Senator Sibbston: Finally, with respect to what our government can do with respect to providing good drinking water in all the First Nations areas in our country, why are you recommending that in every part of the country the provincial standard be adopted on reserves? Why could not the federal government, working with First Nations, adopt very high water standards that would apply to First Nations? Could the federal government not simply deal with the issue in that way? That seems to be such a simple answer. It is federal jurisdiction. First Nations need to be involved. Why not set up legislation with a high water standard that would apply to all First Nations?

Mr. Swain: That was, in effect, the conclusion at which we arrived. We considered a number of alternatives. Even to invoke provincial standards will require a federal act. That might be an easy way into it for the federal government.

However, in that way, standards would differ across the country. Some parts of those differences are important; some are not. In the back of our report, Ms. Abouchar and her colleague prepared a long appendix on provincial water regulation setting out what provinces do and how they do it, topic by topic. As you review that, you will see that some provinces are well ahead of others in some respects.

You could, for example, have federal legislation that takes the best from every province and set up a federal standard that is really skookum. It would probably be an expensive standard to meet, and it would certainly attract some approbation from First Nations, albeit not universal. It would put in stark contrast the question of who would enforce the rules, because under those

Le sénateur Sibbston : Depuis que vous avez rédigé votre rapport, avez-vous des indications que le gouvernement fédéral tient sincèrement et est déterminé à régler le problème de l'eau potable dans toutes les collectivités des Premières nations du pays?

M. Swain : En toute honnêteté, on doit répondre que oui. Au cours des dix dernières années, les gouvernements qui se sont succédé ont débloqué beaucoup d'argent frais pour régler le problème. Le ministre actuel, à la lumière des observations faites par la vérificatrice générale au sujet de l'absence de réglementation, et reconnaissant que la question de la réglementation n'était pas simple dans ce cas-ci, a convoqué le Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Dans le budget, le gouvernement a promis de présenter des projets de loi; alors, il bouge. Un critère raisonnable pour en juger sera de vérifier ce qu'il fera à l'égard du renouvellement de la stratégie des dépenses en capital, qui sera annoncé plus tard cette année, et la teneur du projet de loi qu'il déposera ultérieurement.

Mais notre objectif ici aujourd'hui, c'est de porter à l'attention des sénateurs certains points qu'ils voudront peut-être surveiller dans le projet de loi lorsqu'il sera présenté.

Le sénateur Sibbston : Enfin, en ce qui a trait à ce que notre gouvernement peut faire pour approvisionner en eau potable les collectivités des Premières nations de notre pays, pourquoi recommandez-vous que chaque région du pays adopte la norme provinciale sur les réserves? Pourquoi le gouvernement fédéral, en collaboration avec les Premières nations, ne pourrait-il pas adopter des normes très élevées en matière d'eau potable qui s'appliqueraient aux Premières nations? Le gouvernement fédéral ne pourrait-il pas tout simplement régler le problème de cette manière? Cela paraît être une réponse si simple. C'est de compétence fédérale. Les Premières nations doivent participer. Pourquoi ne pourrions-nous pas établir une loi prévoyant une norme élevée sur la qualité de l'eau qui s'appliquerait à toutes les Premières nations?

M. Swain : C'est effectivement la conclusion à laquelle nous sommes arrivés. Nous avons envisagé un certain nombre d'options. Il faudra une loi fédérale pour juste invoquer les normes provinciales. Cela pourrait être une option facile pour le gouvernement fédéral.

Toutefois, de cette manière, les normes différeraient d'une région à l'autre au pays. Certains éléments de ces différences sont importants; d'autres, non. À la fin de notre rapport, Mme Abouchar et sa collègue ont préparé une longue annexe portant sur la réglementation provinciale sur l'eau qui établit, sujet par sujet, ce que les provinces font et comment elles le font. En l'examinant, vous verrez que certaines provinces ont une bonne longueur d'avance sur d'autres à certains égards.

Par exemple, vous pourriez avoir une loi fédérale qui comporte les meilleures pratiques de chaque province pour créer une norme fédérale qui serait vraiment le « nec plus ultra ». Il serait probablement coûteux de respecter cette norme, qui obtiendrait assurément une certaine approbation, quoique pas unanime, des Premières nations. Cela ferait vivement ressortir la question de

circumstances you would not be in a position to ask the provinces for their cooperation because they would be asked to enforce rules that were not their own, et cetera, and you would certainly lose the efficiency benefits.

Juli Abouchar, Legal Advisor, Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations: We looked at using provincial laws within each jurisdiction and concluded that it was untenable. It is too difficult, from a legal perspective, to have each province apply its laws of general application. That was an option that we felt was untenable from the start.

As Mr. Swain has pointed out, we moved quickly to the exact proposal that you have put on the table, senator, of having a federal act regulate drinking water on reserves. One of the benefits of that approach is the ability to perhaps establish a nationwide First Nations water commission. There would be many benefits from that, but one of the primary benefits and one of the driving forces for looking at it is that it would hold all parties accountable. Mr. Swain mentioned the need to hold the funders and the providers of water within the First Nations accountable for each role they are playing. The water commission, as an independent, arm's-length body, would be able to do that and would also help to develop capacity and increase and improve training that is already happening within First Nations, because it would be a commission that was largely made up of First Nations representatives.

This idea could apply even if the government were to pass an act that incorporated by reference the provincial laws. Even if that route were taken, the water commission could play a role to help with enforcement. It could be the independent enforcement body to deal with the issue of the acceptance of provincial enforcement on reserves.

Mr. Hrudey: Your question also touches on a common misunderstanding. The water quality guidelines in Canada are common across the country. They are set by a federal-provincial-territorial committee to put numbers on what drinking water quality should be. However, in terms of drinking water safety, those numbers are useful as a reference, but they are not what ensure drinking water safety. Drinking water safety is ensured by practices in terms of training and operator certification and practices in terms of requirements for treatment, construction and operating approvals — all the other factors that differ from province to province. While we do have some level of consistency across Canada in the simple numbers for what the quality should be coming out of your tap, how that quality is ensured, which is what really assures safety, differs quite a bit across the country.

savoir qui aurait la responsabilité de faire respecter les règles, car dans ces circonstances, vous ne seriez pas en mesure de demander la collaboration des provinces parce qu'on leur demanderait d'appliquer des règles qui n'étaient pas les leurs, et cetera, et vous perdriez certainement les avantages au chapitre de l'efficacité.

Juli Abouchar, conseillère juridique, Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations : Nous avons examiné la possibilité de recourir à des lois provinciales dans chaque administration et avons conclu que c'était impossible. D'un point de vue juridique, il est trop difficile de demander à chaque province de faire respecter ses lois d'application générale. C'était une option que nous jugions indéfendable dès le départ.

Comme l'a souligné M. Swain, nous avons rapidement opté pour la proposition précise que vous avez présentée, sénateur, à savoir une loi fédérale qui réglemente l'eau potable dans les réserves. L'un des avantages de cette approche, c'est la possibilité de peut-être pouvoir créer une commission nationale de l'eau des Premières nations. Cette commission présenterait de nombreux avantages, mais l'un des plus grands et l'un des motifs principaux pour envisager cette possibilité, c'est qu'elle tiendrait toutes les parties responsables de leurs actes. M. Swain a parlé de la nécessité d'exiger des bailleurs de fonds et des fournisseurs d'eau au sein des Premières nations qu'ils rendent compte pour chaque rôle qu'ils jouent. La commission de l'eau, en tant qu'entité indépendante, serait en mesure de le faire et aiderait également à renforcer les capacités et à accroître et à améliorer la formation actuellement offerte chez les Premières nations parce qu'elle serait en grande partie composée de représentants des Premières nations.

L'idée pourrait s'appliquer même si le gouvernement adoptait une loi qui incorporait par renvoi les lois provinciales. Même si cette approche était adoptée, la commission de l'eau pourrait jouer un rôle pour aider à l'application de la loi. Elle pourrait être l'organisme d'exécution indépendante qui s'occuperaient de la question de l'acceptation de la mise en application des lois provinciales dans les réserves.

M. Hrudey : Votre question porte aussi sur un malentendu courant. Les Recommandations pour la qualité des eaux au Canada sont les mêmes partout au pays. Elles sont établies par un comité fédéral-provincial-territorial qui chiffre ce que devrait être la qualité de l'eau potable. Cependant, au chapitre de la salubrité de l'eau potable, il est utile de se reporter à ces chiffres, mais ce n'est pas ce qui assure la salubrité de l'eau potable. La salubrité de l'eau potable est assurée par des pratiques en matière de formation et d'accréditation des opérateurs et des pratiques liées à des exigences relatives au traitement, à la construction d'installations et d'approbations d'exploitation — et tous les autres facteurs qui diffèrent d'une province à l'autre. Alors qu'il y a un certain degré d'uniformité sur les chiffres simples qui représentent ce que devrait être la qualité de l'eau du robinet partout au Canada, la façon dont cette qualité est assurée, ce qui garantit vraiment la salubrité, diffère beaucoup d'une région à l'autre du pays.

Senator Milne: Coming from Ontario, I have some knowledge of what has happened to our rural communities in the wake of Walkerton. I know of the great problems the provincial regime has given to those rural communities, and presumably to the First Nations in Ontario as well.

I know what it has done to any kind of an agricultural enterprise in Ontario, which has put almost impossible loads on them if they are dealing with the public in any way. If they are drilling their own wells and bringing up their own water, they still have to comply with expensive propositions.

Mr. Swain: you said in your presentation that standards similar to non-native communities of comparable size and remoteness seem to be in sight, though measurement is lacking. What do you mean by "measurement is lacking"? What kind of measurement is lacking?

Mr. Swain: To my knowledge, no one has done a comparison — let us say pair by pair — of comparable communities to see what the situation is in Aboriginal and non-Aboriginal communities. One would think, if this were the standard to which the federal government is holding itself, they would periodically do this; however, it has not been done.

Senator Milne: Mr. Hrudey, in your presentation you mentioned a multiple-barrier approach. Would you please tell us what that is?

Mr. Hrudey: Water is such an important and pervasive aspect of our lives. In the Third World, water is unsafe and it is primarily children who die. In the multiple-barrier approach, we are saying that it is not good enough to put your eggs in one basket. You do not rely on one single step to assure drinking water safety. There must be multiple steps, each of which may be capable of taking unsafe water and making it acceptable.

The idea of multiple barriers is to put multiple levels of protection in place, such that if there is an upset in one of those barriers we still do not have illness.

For example, Walkerton had effectively only one barrier, and it was inadequate. It failed and people died.

Senator Milne: You are talking about filtration, treatment and then radiation?

Mr. Hrudey: There are multiple steps in multiple barriers. Source water protection is the first, making sure you do not abide pollution of our natural waterways.

Senator Milne: You do not dig your well down the hill from a barnyard.

Mr. Hrudey: The barnyard must manage its drainage; that is source water protection. The first step is keeping drainage from getting into the water. If you are using a well, you must treat the water, if it is a shallow well. You must ensure that it is monitored, to know that you are meeting the treatment requirements. The system must be operated by someone who understands the threats to the system and can recognize trouble.

Le sénateur Milne : Puisque je viens de l'Ontario, je sais un peu ce qui est arrivé à nos collectivités rurales au lendemain de l'incident de Walkerton. Je suis consciente des grandes difficultés que le régime provincial a occasionnées à ces collectivités rurales et sans doute aussi aux Premières nations de l'Ontario.

Je connais les répercussions que le régime a eues sur les entreprises agricoles de toutes sortes en Ontario, en leur imposant des fardeaux presque insupportables lorsqu'elles font affaire avec le public d'une manière quelconque. Même si elles forent leurs propres puits et pompent leur propre eau, elles doivent quand même se conformer aux exigences coûteuses.

Monsieur Swain, vous avez dit dans votre exposé que des normes semblables à celles qui sont en vigueur dans les collectivités non autochtones de taille et d'éloignement géographiques comparables semblent émerger, bien qu'il manque de mesures. Qu'entendez-vous par là? Quels genres de mesures font défaut?

Mr. Swain : À ma connaissance, personne n'a fait de comparaison — établit de parallèle — entre des collectivités comparables pour voir quelle est la situation dans les collectivités autochtones et non autochtones. On pourrait croire que si c'est la norme à laquelle se plie le gouvernement fédéral, il ferait des comparaisons régulièrement; cependant, cela n'a pas été fait.

Le sénateur Milne : Monsieur Hrudey, vous avez parlé dans votre exposé d'une approche à barrières multiples. Pourriez-vous nous dire ce que c'est?

Mr. Hrudey : L'eau est un élément tellement important et omniprésent dans notre vie. Dans le tiers monde, l'eau est insalubre et ce sont surtout des enfants qui en meurent. L'approche à barrières multiples dit qu'il est insuffisant de mettre tous ses œufs dans le même panier. Vous ne pouvez pas compter sur une seule étape pour assurer la salubrité de l'eau potable. Il faut de multiples étapes, qui peuvent chacune contribuer à rendre acceptable l'eau insalubre.

L'idée derrière les barrières multiples est de mettre en place divers niveaux de protection de sorte que si un problème se présente à l'une de ces barrières, cela ne cause pas de maladie.

Par exemple, Walkerton avait, en fait, une seule barrière et elle était inadéquate. Elle a fait défaut et des gens en sont morts.

Le sénateur Milner : Vous faites référence à la filtration, au traitement et à l'irradiation de l'eau?

Mr. Hrudey : Les barrières multiples comportent diverses étapes. La protection des sources d'eau est la première étape pour veiller à ne pas polluer nos cours d'eau naturels.

Le sénateur Milne : Vous ne creusez pas votre puits au pied d'une colline où se trouve un enclos de ferme.

Mr. Hrudey : L'enclos de ferme doit gérer l'écoulement de ses eaux; protéger la source d'eau. En tout premier lieu, il faut empêcher l'eau de drainage de s'écouler dans l'eau. Quand vous utilisez un puits, vous devez traiter l'eau si le puits est peu profond. Vous devez vous assurer qu'il est surveillé, pour savoir si vous respectez les exigences en matière de traitement. Le système doit être exploité par une personne qui connaît les risques pour le

You must distribute the water safely. There have been fatal outbreaks in the United States where high-quality water from a well was contaminated through the pipe network before it got to people's households.

The multiple-barrier system involves safety at each step, and they must be functioning to provide a high level of assurance that people will not become sick.

Senator Milne: On your chart, you obviously prefer the new statute-single regime, but in your judgment that is lower in acceptability to First Nations. I am not sure what you mean by customary law, but is there some way that customary law can be put in first — that the two columns can be combined, customary law, statute and then single regime?

Mr. Swain: The minister asked us for options rather than recommendations, so we were trying not to show preferences here but simply be descriptive of what we thought was going on.

Customary Indian law is a large subject that is poorly understood by white lawyers — I think by the rest of us. It has elements of respect for nature, of being part of nature, a necessity for stewardship, for care. These elements seem to be pretty much universal across the many Indian cultures of Canada — and that is wonderful. Part of the problem is getting from those rather general statements to, say, a chlorine-residual requirement, and how you draw a nice, clear deductive line that laws seem to require is a bit tricky.

Nevertheless, we did suggest that one possibility in this area would be for the federal government, recognizing that federal legislation would be required, to put the matter to the First Nations and say, "Could you please debate and describe for us what you think the customary law basis for modern legislation should be?"

This course of action has not yet been tried in this country, although some distinguished legal scholars like Brian Slattery have called for that kind of approach. It would be time-consuming and may take a few years to do. On the other hand, we are making the point that the first priority here is resources, not regulation. It is entirely possible that law developed in such a fashion would have a quality of endurance and acceptability that the more normal approaches do not.

Senator Watt: From what I understand, the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations was established in June 2006 by the Department of Indian Affairs. Are you in any way, shape or form directly involved in designing that legislative base that was highlighted by the Department of Indian Affairs last week? We had the Auditor General's people and Indian Affairs people here highlighting what was lacking and what the Minister of Indian Affairs is prepared to do in that field.

système et reconnaît les problèmes. Vous devez distribuer l'eau en toute sécurité. On a enregistré aux États-Unis des poussées de maladie mortelle au cours desquelles de l'eau de puits de grande qualité a été contaminée dans le réseau de canalisation avant de parvenir dans les foyers.

L'approche à barrières multiples prévoit des mesures de sécurité à chaque étape et ces mesures doivent être efficaces pour assurer un niveau d'assurance élevé que les gens ne tomberont pas malades.

Le sénateur Milne : D'après votre tableau, il est évident que vous privilégiez la nouvelle loi à régime unique, mais d'après vous, elle est moins acceptable pour les Premières nations. Je ne suis pas sûre de comprendre ce que vous entendez par droit coutumier, mais y a-t-il moyen de mettre d'abord en place le droit coutumier — que les deux colonnes soient combinées, le droit coutumier, la nouvelle loi et ensuite, le régime unique?

M. Swain : Le ministre a demandé des options plutôt que des recommandations, alors nous essayons de ne pas manifester de préférences, mais de tout simplement décrire ce qui se passait, d'après nous.

Le droit coutumier autochtone est un sujet vaste qui est mal compris par les avocats blancs — par le reste des Canadiens, à mon avis. Il renferme des éléments liés au respect de la nature, au fait que nous faisons partie de la nature et au besoin d'intendance et de soins. Ces concepts semblent être assez universels chez les nombreuses cultures autochtones du Canada — et c'est merveilleux. Une partie du problème, c'est d'élaborer, à partir de ces affirmations plutôt générales, une exigence en matière de chlore libre par exemple; essayer de tracer une ligne de démarcation claire que les lois semblent exiger est un peu difficile à faire.

Toutefois, nous avons proposé que le gouvernement fédéral, reconnaissant qu'une loi fédérale serait nécessaire, parle du problème aux Premières nations et dise : « Pourriez-vous, s'il vous plaît, débattre de la question et nous décrire ce que vous pensez que la base du droit coutumier devrait être dans la législation moderne? ».

Le Canada n'a pas encore essayé cette voie, bien que quelques éminents juristes comme Brian Slattery se soient prononcés en faveur de ce type d'approche. Cela exigerait beaucoup de temps et pourrait prendre quelques années à exécuter. Par ailleurs, nous faisons valoir qu'au premier rang des priorités figurent les ressources, et non pas la réglementation. Il est tout à fait possible que le droit issu de cette approche aurait, du point de vue de la durabilité et de l'acceptabilité, une qualité qui fait défaut aux approches plus normales.

Le sénateur Watt : D'après ce que je comprends, le Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations a été mis sur pied en juin 2006 par le ministère des Affaires indiennes. Avez-vous joué un rôle direct quelconque dans la création du fondement législatif présenté par le ministère des Affaires indiennes la semaine dernière? Des fonctionnaires du Bureau du vérificateur général et du ministère sont venus nous parler de ce qui manquait et de ce que le ministre des Affaires indiennes est disposé à faire dans ce domaine.

Do you have any direct dialogue with the people designing this proposed legislation? If not, why not?

Mr. Swain: No, senator, we do not. We were established as an arm's length panel and not as part of the departmental process. It is fair to say that our views about what ought to be in such legislation are public. If asked, I am sure we would have views, but the department and the minister are proceeding on their own.

Senator Watt: My understanding is there is urgency in terms of accessing clean drinking water. Only a limited number of people have been provided with safe drinking water to this point.

This committee — and I for one — would not like to see the creation of conflict between regulatory needs and what should be constructed on the site. There is sensitivity on both sides, which I can understand.

I can also alert you to the fact that regulatory aspects definitely have to be taken into account when you are designing a piece of legislation. You talked about customary law, and I have a slight understanding of what customary law means. It is allowing the spirits of the people, an understanding of what they are dealing with, to be incorporated into modern-day law. I believe they fully understand that. It is a challenge, I can assure you.

Nevertheless, it is a matter that has to be pursued either now or later. However, if you deal with it later, then you probably will be going through a funnel, not being sure whether you will achieve the point you are trying to achieve. In order to prevent that from happening — and I think I read you clearly — you would like to have in that input now in order to save time. I fully agree with you on that aspect.

What do you want this committee to do? Should we make recommendations to the Minister of Indian Affairs alerting him that you have highlighted critical issues and important matters that should not be put aside but rather should be dealt with now?

Mr. Swain: I would not be so presumptuous as to try to instruct this committee as to what it should do.

Senator Watt: We would like to hear from you about where we should go from here.

Mr. Swain: You will have proposed legislation lodged in the other place before very long, and committees there and here will have a chance to examine it in detail. That will be helpful. There are a number of witnesses that you will want to hear from. You will doubtless want to hear what the AFN has to say about this, as well as other Aboriginal organizations. You will doubtless want to hear from some of the very First Nations we talked to last summer, the people who are struggling on the ground to cope with often inadequate resources and difficulties and so forth.

Entretenez-vous un dialogue direct quelconque avec les responsables de l'élaboration du projet de loi? Si ce n'est pas le cas, pourquoi?

M. Swain : Non, sénateur. Nous avons été créés en tant que groupe d'experts indépendant et nous ne faisons pas partie du processus ministériel. Nous pouvons dire à juste titre que nous avons fait connaître publiquement notre point de vue sur les éléments que devrait renfermer une telle loi. Si on nous le demandait, je suis sûr que nous aurions des opinions à faire valoir, mais le ministère et le ministre agissent de façon autonome.

Le sénateur Watt : D'après ce que je comprends, il est urgent que nous intervenions en vue d'offrir l'accès à l'eau potable. Jusqu'à présent, nous avons fourni de l'eau potable à un nombre limité de gens seulement.

Ce comité — et moi-même — n'aimerions pas qu'il y ait des divergences entre les besoins en matière de réglementation et les installations qui devraient être aménagées sur le terrain. Les deux côtés ont leur conception, ce que je peux comprendre.

Je peux aussi vous signaler que certains aspects de la réglementation doivent être pris en considération lors de l'élaboration d'un texte législatif. Vous avez parlé du droit coutumier et je comprends un peu ce que cela signifie. C'est d'intégrer au droit moderne la mentalité des gens, une compréhension des problèmes auxquels ils sont confrontés. Je crois qu'ils comprennent parfaitement. C'est un défi, je vous l'assure.

Cependant, c'est une question que nous devrons examiner maintenant ou plus tard. Si vous l'abordez plus tard, vous vous enfoncerez probablement dans un gouffre, ne sachant trop si vous parviendrez à atteindre l'objectif visé. Pour éviter que cela n'arrive — et je crois que je vous ai bien compris —, vous aimeriez obtenir ces avis maintenant pour épargner du temps. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

Que voulez-vous que notre comité fasse? Devrions-nous présenter des recommandations au ministre des Affaires indiennes pour lui faire savoir que vous avez soulevé des questions cruciales et des problèmes importants qui ne devraient pas être laissés de côté, mais plutôt être abordés maintenant?

M. Swain : Je ne serais pas présomptueux au point de tenter de dicter au comité ce qu'il devrait faire.

Le sénateur Watt : Nous aimerions connaître votre opinion sur ce que nous devrions faire à partir de maintenant.

M. Swain : Un projet de loi sera déposé bientôt dans l'autre endroit et des comités de là-bas et d'ici auront l'occasion de l'examiner en détail. Cela sera utile. Vous voudrez entendre l'avis d'un certain nombre de témoins. Vous voudrez sans doute connaître le point de vue de l'APN à cet égard, de même que celui d'autres organismes autochtones. Vous voudrez sûrement entendre l'opinion de certaines des Premières nations mêmes auxquelles nous avons parlé l'été dernier, les gens qui sont souvent confrontés à des ressources insuffisantes, à des difficultés, et cetera.

We have tried to signal in this report some of the things that should be in a good regulatory scheme. One chapter is all about that. An annex lists all the things that should be there, one way or another. It may be helpful to the committee, when the proposed legislation is visible, to do a crosswalk and compare what the legislation says with what this panel, for what it is worth, thought ought to be in the law. That would be helpful. If it would be useful to the committee, I am sure that any of us would like to return.

Senator Watt: I for one have not only heard but have even participated in the willingness of the First Nations to allow the provincial regime to come into their territories or activities. This is another issue that we must overcome in due time. This might be a perfect opportunity to try to combine the customary law you speak of and the provincial authorities, bringing in the provincial government regime to an extent, because someone will have to pay for it in the end.

Mr. Swain: There are many opportunities here for cooperation and collaboration among governments, including First Nations governments. The area is wide open with these kinds of opportunities, sir.

Senator Watt: Thank you very much.

Mr. Hrudey: The thing that most assures safe drinking water, and we have heard this from a number of people who presented to our panel last summer, is the commitment and capacity of the people who are running the systems. Any regulatory system that will work for the future has to be something that, for the beginning, fosters the creation and maintenance of that capacity and, for the long run, keeps that. That means that the people on the ground tackling these challenges need to have an input into how the system will run and be able to influence that in the future. The purpose of having a regulatory system is to ensure that the best operators in the system become universal. You do not want to introduce a system that burdens the best with more bureaucracy and does not do anything to bring the others up to speed.

Mr. Swain: You raised the question earlier, senator, about whether there is any progress. One thing we did observe was not just the increasing number of highly competent, trained, certified operators on reserves but the fact that these people were accorded a degree of community respect as, let us say, important public health workers, which frankly does not always characterize non-Aboriginal Canada and is very constructive.

[Translation]

Senator Gill: I would like to raise two or three points. Mr. Hrudey mentioned earlier — it is in the report anyway — that the situation in Aboriginal communities was not comparable to the Third World. You provided statistics on the Third World: causes of death and mortality rates, specifically because of water.

Nous avons essayé de présenter dans ce rapport certains des éléments que devrait renfermer un bon cadre de réglementation. Un chapitre entier en traite. Une annexe énumère tous les éléments qu'il devrait comprendre, d'une façon ou d'une autre. Cela pourrait être utile au comité, quand le projet de loi sera présenté, de faire une comparaison entre ce que le texte législatif dit et ce que le groupe d'experts croyait, pour ce que cela vaut, qui devait être dans la loi. Cela serait utile. Si cela peut aider le comité, je suis sûr que nous serions tous prêts à revenir témoigner.

Le sénateur Watt : Pour ma part, je n'ai pas seulement entendu parler du fait que les Premières nations étaient disposées à autoriser l'application du régime provincial dans leurs territoires ou leurs activités, mais j'ai également joué un rôle à cet égard. C'est un autre problème que nous devrons surmonter en temps opportun. Cela pourrait être une occasion parfaite d'essayer de combiner le droit coutumier dont vous parlez et les autorités provinciales, en mettant en place le régime du gouvernement provincial dans une certaine mesure, car quelqu'un aura à en payer la facture en bout de ligne.

M. Swain : Les occasions de coopération et de collaboration abondent entre les gouvernements, y compris les gouvernements des Premières nations. La porte est grande ouverte pour des occasions de ce genre, monsieur le sénateur.

Le sénateur Watt : Merci beaucoup.

Mr. Hrudey : Ce qui garantit le plus la salubrité de l'eau potable, et un certain nombre de personnes qui ont témoigné devant notre groupe d'experts l'été dernier nous l'ont dit, c'est l'engagement et la capacité des gens qui gèrent les régimes. Tout régime de réglementation qui sera efficace à l'avenir doit, au départ, favoriser l'établissement et le maintien de cette capacité et, à long terme, la conserver. Cela veut dire que les gens sur le terrain qui relèvent ces défis doivent pouvoir donner leur avis sur le fonctionnement du régime et être en mesure d'influer sur le régime dans l'avenir. Un régime de réglementation vise à s'assurer que les meilleurs opérateurs du régime deviennent universels. Vous ne voulez pas mettre en place un régime qui taxe les meilleurs en augmentant la paperasserie et qui ne fait rien pour amener les autres au niveau d'excellence nécessaire.

M. Swain : Vous avez demandé plus tôt, sénateur, si des progrès ont été réalisés. Nous avons observé non seulement que le nombre d'opérateurs très compétents, formés et agréés dans les réserves a augmenté, mais également que ces gens recevaient un certain degré de respect de la collectivité comme s'ils étaient, par exemple, des travailleurs de la santé publique importants, ce qui ne caractérise franchement pas toujours les régions non autochtones du Canada, et c'est très constructif.

[Français]

Le sénateur Gill : J'aimerais soulever deux ou trois points. M. Hrudey a mentionné plus tôt — en tout cas c'est indiqué dans le rapport — que la situation dans les communautés autochtones n'était pas comparable à celle du tiers-monde. Vous avez énoncé des statistiques concernant le tiers-monde : les causes et le taux de mortalité, notamment en raison de l'eau.

But to my knowledge, we do not have a lot of information on Aboriginal communities. We know that the mortality rate is much higher than elsewhere, but we really do not know why. I have never seen a report detailing the causes of this rate of mortality in Aboriginal communities. I do not know where you get the data on which you base your statements that it is or is not comparable, but I think that we have to look at both sides. Maybe you know both sides: if so, I would like you to enlighten us.

Mr. Swain also mentioned that in most Aboriginal communities the risks are not high at all. But in some communities, risks are very high, even to the point of having no drinking water at all.

You understand that a commission can be very effective in making appropriate and relevant recommendations, but it can also hold things up if the timeline is very long and if the budget is limited, because those recommendations have to be put into place.

There are two categories of recommendations: First of all, there are emergency situations, because some communities have no access to drinking water. I do not think that there are very many of these emergency situations, but would it not be helpful for those communities to come to temporary arrangements with appropriate people, that is to say neighbouring cities, the community and the province, in order to get the problem solved?

You know that sometimes it takes time to fix a problem and if you wait for everything to be perfect, it will never happen.

Ultimately, we need long-term recommendations, and, as much as possible, the responsibility should lie with Aboriginal people. If ever an independent commission were formed, it could be made up of Aboriginal specialists — there are Aboriginal engineers — and they could establish the criteria.

[English]

Mr. Hrudey: To deal with the matter of comparison with the Third World, I wish to reiterate that we do not regard the systems that have been classified as high risk as acceptable — they are not. However, how do we know that we do not have children dying from unsafe drinking water in Canada? We cannot have absolute assurance on that, but we know that we do not have millions dying. We know that the health of First Nations is poorer than that of non-Aboriginal populations. However, in terms of the causes of illness in those communities — the things that cause death and disease via drinking water are somewhat characteristic and we do not have huge excesses of that in Aboriginal communities.

We have problems with tuberculosis, diabetes and general sanitation. There are a number of health-related issues on reserves. However, in regard to a comparison with the Third

Pourtant, à ma connaissance, nous n'avons pas tellement d'informations concernant les communautés autochtones. Nous savons que le taux de mortalité est beaucoup plus élevé qu'ailleurs, mais nous ne savons pas vraiment pourquoi. Je n'ai jamais vu de rapport détaillant les causes de ce taux de mortalité dans les communautés autochtones. Je ne sais pas sur quelles données reposent vos affirmations pour dire que c'est comparable ou non, mais je pense qu'il faut tenir compte des deux volets. Vous les connaissez peut-être; si c'est le cas, j'aimerais que vous nous en fassiez part.

M. Swain a également mentionné que dans la majorité des communautés autochtones le risque est très peu élevé. Mais dans certaines communautés des risques très élevés sont présents, et même une absence d'eau potable.

Vous comprenez qu'une commission peut être très efficace en émettant des recommandations correctes et pertinentes, mais qu'elle peut aussi retarder les choses si l'échéancier est plus long et que les budgets sont limités, parce qu'il faut planter ces recommandations.

Il y a deux catégories de recommandations : il y a d'abord des urgences parce que certaines communautés n'ont pas accès à de l'eau potable. Je ne pense pas que ces urgences soient très nombreuses, mais n'y aurait-il pas lieu pour ces communautés de conclure des arrangements temporaires avec les gens concernés, c'est-à-dire les villes avoisinantes, la communauté et la province, afin de résoudre le problème?

Vous savez que parfois cela prend du temps pour régler un problème et que si on attend que ce soit parfait partout, cela n'arrivera jamais.

Enfin, il faudrait émettre des recommandations à long terme et, dans la mesure du possible, que ce soit sous la responsabilité des Autochtones. Si jamais une commission indépendante était formée, elle pourrait être composée de spécialistes autochtones — il y a des ingénieurs autochtones — et ces gens pourraient s'assurer des critères à respecter.

[Traduction]

M. Hrudey : Pour aborder la question de la comparaison avec le tiers monde, je tiens à répéter que nous n'estimons pas que les systèmes classés comme étant à risque élevé sont acceptables —, car ils ne le sont pas. Toutefois, comment pouvons-nous savoir que l'eau insalubre ne cause aucun décès chez les enfants au Canada? Nous ne pouvons pas en être absolument sûrs, mais nous savons que l'insalubrité de l'eau ne fait pas des millions de victimes. Nous savons que les Premières nations sont en moins bonne santé que les populations non autochtones. Toutefois, en ce qui concerne les causes de maladies dans ces collectivités — les agents présents dans l'eau potable qui entraînent des maladies ou la mort sont en quelque sorte caractéristiques et ne se retrouvent pas en quantités excessives dans l'eau potable des collectivités autochtones.

Nous sommes confrontés à des problèmes de tuberculose, de diabète et d'hygiène générale. On trouve un certain nombre de problèmes de santé dans les réserves. Toutefois, nous ne croyons

World, we do not think it is helpful to characterize the entire problem with that terminology when the evidence does not support the premise that we have children dying in the thousands or more from unsafe drinking water.

In order to meet the federal government policy of providing Aboriginal communities with the same level of service as other communities in Canada, we have said that you have to implement this multiple-barrier system, which reduces the risk to such a small degree that no one has to worry about the safety of their water.

That said, we did identify some communities during our hearings that were clearly at higher risk, and these were ones that did not appear as high risk on the risk assessment of the Department of Indian and Northern Affairs. They were at higher risk because they did not have any systems at all. People were going down to a lake with a pail and getting drinking water from the lake. That lake could be subject to contamination from wastes from the community. Is that Third World? It is certainly not acceptable, but compared with the Third World I have seen in Calcutta, where there is raw sewage in the streets and no attempt at treatment, I do not think we are there, fortunately.

Mr. Swain: You also suggest that, while most communities are okay, some have an unacceptably high level of risk, and that is a conclusion we agreed with. It is also a question of budgets, getting on to fix these things. The current water strategy budget and the capital budget of Indian Affairs are due for renewal for this year. Commitments have not been formally made, as I understand it, for the following five-year plan.

Our view was rather that the underlying base budgets, plus the additions that have been made in the period since 1996, have taken us a long way toward finishing the problem, getting all systems up to an acceptable level. At a guess, if the federal government continued its present level of effort for another five years, we should be operating at a level where the number of boil-water advisories is very small and nothing serious to worry about.

This is not, in other words, one of those problems in Aboriginal Canada that will persist for ever and ever and ever. This is one that can be solved and it can be solved with the application of a good chunk of money for a limited period of time. If the remaining capital works are brought up to good standards, those few left-out communities that were referred to are dealt with, and the effort at training and certifying operators continues, we can resolve this problem.

[Translation]

Senator Gill: As far as the budgets are concerned, I am not an engineer, but it seems to me that some projects, some water filtration plants or wastewater pumping stations, are way bigger than in the communities next door. I am talking about

pas qu'il soit utile de comparer l'ensemble du problème à la situation qui prévaut dans le tiers monde, car nous n'avons aucune indication qui appuie l'hypothèse que des milliers d'enfants ou plus meurent à cause de l'insalubrité de l'eau potable.

Pour respecter la politique du gouvernement fédéral visant à offrir le même niveau de service aux collectivités autochtones qu'aux autres collectivités du Canada, nous avons dit que vous devez mettre en œuvre cette approche à barrières multiples, qui réduit le risque à un niveau si faible que personne n'a à s'inquiéter de la salubrité de l'eau qu'elle consomme.

Cela dit, nous avons décelé, au cours de nos audiences, quelques collectivités qui présentaient clairement un risque plus élevé et qui ne figuraient pas sur la liste d'évaluation des collectivités à risque élevé du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Elles étaient exposées à un risque plus élevé, car elles ne disposaient d'aucun système. Les gens se rendaient à un lac avec un seau pour le remplir d'eau qui leur servait d'eau de boisson. Ce lac pourrait bien être contaminé par les déchets de la collectivité. Est-ce comme au tiers monde? C'est certainement inacceptable, mais comparativement au tiers monde, comme ce que j'ai vu à Calcutta où des eaux d'égout brutes s'écoulent dans les rues et où aucune tentative n'est faite pour traiter ces eaux, je ne pense pas que nous en soyons là, heureusement.

M. Swain : Vous avez également laissé entendre que même si la situation est acceptable dans la majorité des collectivités, certaines collectivités présentent un niveau de risque inacceptable; c'est une conclusion que nous acceptons. Le budget actuel de la stratégie sur l'eau et le budget d'immobilisations du ministère des Affaires indiennes doivent être renouvelés cette année. D'après ce que je comprends, des engagements n'ont pas été officiellement pris pour le prochain plan quinquennal.

Nous estimions que les budgets de base sous-jacents, en plus des ajouts qui ont été faits depuis 1996, nous ont permis dans une grande mesure d'enrayer le problème en faisant en sorte que tous les systèmes atteignent un niveau acceptable. Hypothétiquement, si le gouvernement fédéral continuait de fournir le même effort pendant cinq autres années, le nombre d'avis d'ébullition d'eau serait très faible et nous n'aurions pas à nous préoccuper de grand-chose.

Autrement dit, ce n'est pas un problème touchant les collectivités autochtones du Canada qui durera éternellement. C'est un problème qui peut être réglé en investissant une forte somme d'argent pendant une durée limitée. Si les travaux d'immobilisations restants sont menés à terme, si nous corrigeons la situation dans les quelques collectivités laissées de côté dont nous avons parlé et si les efforts en vue de former et d'agréer des opérateurs se poursuivent, nous pouvons régler le problème.

[Français]

Le sénateur Gill : Concernant les budgets, en fait, il me semble — je ne suis pas ingénieur, — que certains projets, certaines usines de filtration d'eau ou de pompage d'eaux usées sont plus gigantesques que dans les communautés d'à côté. Je

Indian reserves. I am speaking from experience, because I have run a community, a reserve. Is the building too big and the machinery too small? I don't know, I am no engineer, but are the projects appropriate to the real needs of Indian communities in comparison to the needs of non-Aboriginal communities? It comes down to the management provided by the regions or the engineers, of course, but it appears to me that sometimes the building is too big for the needs. It seems clear to me that if we built more reasonable units, more tailored to the need, we could build more of them.

[English]

Mr. Hrudey: It is fair to say, as has been said by Mr. Swain, that we have to give credit to successive governments for having invested a lot of money since 1996 to deal with this problem. However, having said that, we noticed and heard a lot in the way of submissions over the last summer that the orientation of the funding is dominated by investment in capital, the building of plants, and a lot of problems are with the operations. The policy that the Department of Indian and Northern Affairs has tried to implement by providing 80 per cent of the operating costs to a calculated formula and having the community come up with the other 20 per cent was problematic, from a number of points of view, in that it was a formula calculation that might not relate to the actual costs of operating those facilities. Even where it was accurate, finding that 20 per cent was problematic. Communities had to make tough decisions about how to come up with that 20 per cent — the school budget, vaccination budget or from whatever budget.

I am an engineer; we are really good at designing and building things. It is tougher to focus on programs to manage and operate and run them, and that is what is needed. Clearly, if you do not have the treatment plant at all, then you cannot get the job done; however, there needs to be more focus on tackling this problem of the operation and maintenance. In some cases, good facilities have been built but have not been maintained very well because of the costs. There is a problem there, and we have talked about that in the report, and it clearly needs to be dealt with as part of the overall solution.

Mr. Swain: A point worth making here is that the communities we are talking about are the hardest to deal with anywhere. This is not a comment about Aboriginality, but about size. Very small towns in Ontario are having difficult problems meeting the standards. Small communities of all kinds have difficulties, for two principal reasons: One is the large economies of scale in water and wastewater treatment, so the cost per person drops radically as the scale in the system goes up; second, there is also evidence that microbiological exceedance, that is, serious problems of bacteria in the water, is inversely related to system size, simply because of the difficulty of getting trained people and state-of-the-art equipment operating at its best in small place.

parle des réserves indiennes. Je vous parle par expérience, parce que j'ai déjà géré une communauté, une réserve. La bâtie est-elle grosse et les machines petites? Je ne le sais pas, je ne suis pas ingénieur, mais les projets sont-ils adaptés aux besoins réels des communautés indiennes comparativement aux besoins des non Autochtones? C'est une question de gestion, sans doute, au niveau des régions ou des ingénieurs, mais il me semble que parfois l'édifice est trop grandes pour les besoins. Il me semble qu'il est évident que si l'on bâtiassait des éléments plus raisonnables, plus adaptés aux besoins, on pourrait bâtir davantage.

[Traduction]

M. Hrudey : Comme l'a dit M. Swain, il convient de reconnaître le mérite des gouvernements successifs pour avoir investi beaucoup d'argent depuis 1996 afin de régler ce problème. Cela dit, nous avons souvent constaté dans les mémoires que nous avons reçus l'été dernier que les fonds servent principalement à l'investissement dans les immobilisations et à la construction d'usines, alors que bon nombre de problèmes viennent des opérations. La politique que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a tenté de mettre en œuvre posait problème, car elle prévoyait que le ministère assume 80 p. 100 des coûts de fonctionnement calculés selon une formule et que la collectivité assume les 20 p. 100 restants; pour plusieurs raisons, la formule risquait de ne pas refléter les coûts réels de l'exploitation de ces installations. Même lorsque le calcul était exact, les collectivités avaient du mal à trouver ces 20 p. 100. Elles devaient prendre des décisions difficiles pour trouver l'argent — en pigeant dans le budget pour l'éducation, le budget pour la vaccination ou tout autre budget.

Je suis ingénieur; dans cette profession, nous excellons à concevoir et à construire des choses. Il est plus difficile de se concentrer sur des programmes pour les gérer, les mettre en œuvre et les diriger, et c'est ce qu'il faut faire. Il est évident que si vous n'avez pas l'usine de traitement, vous ne pouvez pas faire le travail; cependant, vous devez concentrer davantage vos efforts sur le problème de l'exploitation et de l'entretien. Dans certains cas, des installations adéquates ont été construites, mais n'ont pas été très bien entretenues en raison des coûts. Comme nous l'avons indiqué dans le rapport, il y a là un problème que nous devons clairement régler dans le cadre de la solution globale.

M. Swain : Il convient de signaler que les collectivités dont nous parlons sont les collectivités où il est le plus difficile de régler le problème. Mon observation ne concerne absolument pas leur caractère autochtone, mais leur taille. Les très petites municipalités en Ontario ont beaucoup de mal à respecter les normes. Les petites collectivités éprouvent toutes sortes de difficultés pour deux raisons principales : d'une part, les économies d'échelle sont importantes dans le traitement de l'eau et des eaux usées, ce qui fait que le coût par habitant chutera radicalement avec l'augmentation de l'échelle du système; d'autre part, les faits donnent également à penser qu'une contamination microbiologique excessive, soit des problèmes sérieux de bactéries

This is universal. The U.S. Environmental Protection Agency has a whole industry working with small water systems. The Canadian water network is working on this problem.

On the good side, a number of new treatment technologies have become available in the last 15-20 years and are beginning to find wider acceptance in practice. They are not so sensitive to scale and, in some cases, are not so sensitive to precise operation. For example, you want to be very careful about the amount of chlorine that you add to the water, but if you put too much ultraviolet radiation, it will not matter. As one engineer said, "You cannot give a bug too much sunburn." There are ineluctable problems with the size of communities and with the cost.

This comes back to the point that Senator Gill raised about the possibilities of working with your neighbours on maybe temporary or maybe permanent fixes of a kind. If Aboriginal communities can work with their non-Aboriginal neighbours and, in the process, get larger scale into their operations, then strong benefits will result both in public health and in economics for both communities. Sometimes geography means that you cannot do this, in particular in our world. However, many opportunities exist that have not been taken up. That goes to my point about this being a field that is ripe with opportunities for intergovernmental collaboration.

Ms. Abouchar: I want to respond to Senator Gill's comments about the regulatory process and the water commission. I agree that the regulatory process can be long, but one of the options we looked at was to establish a framework act that does not need all the details worked out in the beginning. It would establish a few key elements, such as possibly the water commission carrying on more work. Then, as the pieces are developed, they can become regulations. Such a process does not need to be long and does not need to be perfect from the start. There is an expression, "Do not let the perfect be an enemy to the good." You can start with something that moves you down the road while dealing with all the urgent problems on the ground and then have that develop as you move forward.

During that process, one of the roles for the water commission could be to help to identify customary law and how it could be incorporated into the framework and regulations. When we talk about the option of having a piece of federal legislation, it does not have to be as big the Canadian Environmental Protection Act, for example, which has developed over years and years. It does not have to be that complex from the start. There are efficient ways to move toward that environment without the process taking too long.

dans l'eau, est inversement proportionnelle à la taille du système, tout simplement en raison de la difficulté de trouver des gens formés et de l'équipement de pointe qui fonctionne de manière optimale dans une petite collectivité. C'est universel. L'Environmental Protection Agency des États-Unis dispose de toute une industrie qui travaille sur de petits réseaux d'alimentation en eau. Le Réseau canadien de l'eau travaille sur cette question.

L'aspect positif, c'est qu'un certain nombre de nouvelles technologies de traitement ont vu le jour au cours des 15 ou 20 dernières années et qu'elles commencent à être acceptées de plus en plus dans la pratique. Elles ne sont pas très sensibles aux économies d'échelle et, dans certains cas, ne sont pas très sensibles à la précision de l'opération. Par exemple, vous devez faire très attention à la quantité de chlore que vous ajoutez à l'eau, mais si vous avez utilisé trop d'ultraviolet, cela n'aura pas d'importance. Comme l'a dit un ingénieur, « vous ne pouvez pas trop irradier un germe ». Il y a des problèmes inévitables qui sont liés à la taille des collectivités et au coût.

Cela nous ramène à l'argument du sénateur Gill concernant les possibilités de travailler avec nos voisins à trouver des solutions temporaires ou peut-être permanentes quelconque. Si les collectivités autochtones peuvent collaborer avec leurs voisins non autochtones et que, dans le processus, obtiennent des économies d'échelle plus importantes dans leurs opérations, alors la santé publique et l'économie des deux collectivités en tireront des avantages considérables. Parfois l'emplacement géographique nous empêche de le faire, surtout dans notre monde. Cependant, il existe de nombreuses possibilités qui n'ont pas été saisies. Cela rejoint ce que j'ai dit concernant les possibilités de collaboration intergouvernementale abondantes dans ce domaine.

Mme Abouchar : Je veux répondre aux observations du sénateur Gill au sujet du processus de réglementation et de la commission de l'eau. Je conviens que le processus de réglementation peut être long, mais l'une des options que nous avons examinées était d'élaborer une loi-cadre qui ne requiert pas que tous les détails soient précisés au départ. Elle établirait quelques éléments clés, tels que la possibilité que la commission de l'eau accomplisse plus de travail. Ensuite, une fois les textes législatifs élaborés, ces éléments peuvent devenir des règlements. Un tel processus n'a pas besoin d'être long ni d'être parfait dès le départ. L'expression « le mieux est l'ennemi du bien » le reflète bien. Vous pouvez commencer par quelque chose qui vous fait progresser tout en vous attaquant à tous les problèmes urgents sur le terrain et, rédiger le texte législatif au fur et à mesure de votre progression.

Au cours de ce processus, l'un des rôles de la commission de l'eau pourrait être d'aider à cerner le droit coutumier et de décrire comment il pourrait être intégré à la loi-cadre et aux règlements. Quand nous parlons de l'option d'avoir une loi fédérale, cette dernière n'a pas besoin d'être aussi importante que la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, par exemple, qui s'est créée au fil des ans. Elle n'a pas besoin d'être aussi complexe dès le départ. Il existe des moyens efficaces de protéger l'environnement sans que le processus soit trop long.

The Chairman: That remarkable statement, "Do not let the perfect be an enemy to the good," should be studied closely by those in Ottawa.

Senator Dyck: In your presentation, you said that urgent matters of operator training and capital investment are well advanced but need to be completed. I would ask you to expand on that a bit, in particular the training aspect. Certainly, in smaller and more remote communities, it can be difficult to train or retain operator staff. That goes back to a point made earlier in terms of partnership. Is it possible with the physical structure in place to have one person trained who could travel to the different facilities within a geographic region to look after two or three communities? Would that be a viable option? Is any program being considered to train Aboriginal people specifically, although maybe not right to the end? Is there a transition program whereby the urgent needs could be met followed by on-the-job training to complete the program?

Mr. Swain: Those are excellent questions. Training schemes are offered by all the provinces in different forms. I believe that DIAND will pay the majority of the cost to send reserve operators to attend these courses. Of course, difficulties arise when a small community has only one operator, because that operator cannot take a holiday, take leave to have a baby or go off on course with no one to replace him or her for that time. What would a community do? That is one of the ineluctable problems of smallness.

You mentioned the problem of retaining people once they are trained. This skill is in short supply all across the country and a well-trained operator with a level-two certificate can be hired quickly and easily in any number of communities across the country. Some of the approaches to deal with that, as you suggest, are to have multiple plants run by a single operator with telemetered information from a Supervisory Control and Data Acquisition System, SCADA. Indeed, some companies will operate your system for you and might be substantially native in employment. One such company is headquartered in Red Lake, Ontario, for example, and looks after many mines and reserves in that area of northwestern Ontario.

As well, there are First Nations technical services organizations known as the Water Treatment Circuit Rider Training Program. For example, the Ontario First Nations Technical Services Organization out of Toronto sends highly skilled and highly trained people to reserves to do on-the-job training of individuals in communities and to help them to prepare for the examinations for certification. They also troubleshoot the systems as they travel throughout the region. This is a very useful adaptation to the problem of labour scarcity.

Le président : Cette expression remarquable, « le mieux est l'ennemi du bien », devrait être étudiée attentivement par les gens à Ottawa.

Le sénateur Dyck : Dans votre exposé, vous avez dit que nous sommes déjà bien avancés dans les questions urgentes que sont la formation des opérateurs et l'investissement de capitaux, travail que nous devrons évidemment terminer. Je vous demanderais de nous en dire un peu plus long à ce sujet, surtout en ce qui a trait à la formation. Il est certainement plus difficile de former ou de garder en poste les opérateurs dans des collectivités plus petites et plus éloignées. Cela se rattaché à un point présenté plus tôt au sujet des partenariats. Est-ce possible, compte tenu des installations en place, d'avoir une personne formée qui pourrait se déplacer d'une installation à une autre dans une région donnée pour desservir deux ou trois collectivités? Est-ce que ce serait une option viable? Y a-t-il des programmes qui sont à l'étude pour former expressément les Autochtones, bien que peut-être pas complètement? Y a-t-il un programme de transition qui permettrait de répondre aux besoins urgents et qui serait accompagné d'une formation en cours d'emploi pour terminer le programme?

M. Swain : Vos questions sont excellentes. Toutes les provinces offrent des programmes de formation sous différentes formes. Je crois que le MAINC paiera la majorité des frais pour que les opérateurs dans les réserves suivent ces cours. Évidemment, des difficultés se posent quand une petite collectivité n'a qu'un seul opérateur, car celui-ci ne peut pas prendre de congés ou de congé parental ou ne peut pas partir suivre un cours, car personne ne peut le remplacer durant ce temps. Que peut faire la collectivité? C'est l'un des problèmes inévitables des petites collectivités.

Vous avez parlé du problème de garder le personnel en poste une fois qu'il est formé. Il y a une pénurie de ces travailleurs qualifiés partout au pays et un opérateur bien formé titulaire d'un certificat de niveau deux peut être embauché rapidement et facilement dans bien des collectivités partout au pays. Comme vous l'avez dit, certaines des approches visant à corriger cette situation proposent qu'un seul opérateur gère de multiples usines au moyen de données de télémétrie d'un système d'acquisition et de contrôle des données (SCADA). En effet, quelques entreprises sont prêtes à exploiter le système pour vous et embaucheront un nombre considérable d'Autochtones. Par exemple, l'une de ces entreprises a son siège social à Red Lake en Ontario et s'occupent d'un grand nombre de mines et de réserves dans le Nord-Ouest de l'Ontario.

Par ailleurs, il y a des organismes de services techniques des Premières nations connus sous le nom de Programme de formation itinérante. Par exemple, l'Ontario First Nations Technical Services Corporation située à Toronto envoie des travailleurs hautement qualifiés et bien formés dans les réserves pour offrir de la formation en cours d'emploi aux particuliers dans les collectivités et les aider à se préparer aux examens d'agrément. Ils corrigent les défaillances dans les systèmes durant leur visite de toute la région. C'est un moyen très utile de s'adapter au problème de la pénurie de main-d'œuvre.

Senator Dyck: Is there an on-the-ground educational initiative, perhaps to revive customary law? Is there any indication that the community has strayed from that? You gave the example of being able to take a pail down to the lake or the river to get your drinking water. If customary law were being followed, it seems to me there would be prohibitions against contaminating that water, so that it would be safe to drink.

Is there any initiative to develop a program such that people in the individual communities could then relate to those laws but with modern initiatives in place? Perhaps people would then have a better sense of ownership and of being more actively involved. They could have a working system that incorporates both the new and the old ways of protecting water?

Mr. Swain: Absolutely, this could be done, and I believe that it is in place in some areas. However, some difficulties arise when the sources of pollution are not visible. For example, if one has a septic tank over here and a lake over there and cannot see the bugs and the movement of groundwater, the person might think the lake water is safe. That is why we think that regulation when it comes for Indian reserves should not stop at the level of water supply systems that serve five houses or ignore septic tanks. We should deal with this more comprehensively than the provinces generally deal with the issue.

To combine that with traditional teachings of respect for nature would be the strongest of all possible solutions, and I think it lies in the hands of the individual First Nations. It is not something that would come from this place.

Mr. Hrudey: We also heard from some of the more passionate presenters last summer — water operators and so on — that they need to be engaged in an education process as well in order to educate their chiefs and councils about the importance of water. This is partly caused by the problem of the operating funds, with the community having to come up with 20 per cent. The 20 per cent is not universally provided, and some communities are having more difficulty than others making the case that water is important.

We heard that there is an intent to develop some education processes for chiefs and council about what is involved in water treatment, but, as with many of the other things we talked about, this is a microcosm of the water industry in Canada in general. The status of water treatment operators is very low in municipal governments. In small communities, the water operator is also the dog catcher, the garbage disposal person and the general fix-it person. That person does not have a great deal of influence at city council. We heard last summer that we need to look at water operators as public health professionals. If they do not do their jobs well, they have the capacity to poison the entire community. We need to raise their status and the value they have in their communities.

Le sénateur Dyck : Y a-t-il une initiative dans le domaine de l'éducation menée sur le terrain, peut-être pour faire revivre le droit coutumier? Y a-t-il des indications que la collectivité s'est écartée de cela? Vous avez donné l'exemple de pouvoir se rendre au lac ou à la rivière avec un seau pour se procurer de l'eau potable. Si le droit coutumier était appliqué, j'ai l'impression que des interdictions seraient en place afin d'empêcher la contamination de cette eau pour qu'il soit sécuritaire d'en boire.

Des efforts sont-ils déployés en vue d'élaborer un programme pour que les membres de chaque collectivité puissent alors se retrouver dans ces lois mais en ayant des initiatives modernes en place? Les gens auraient alors un meilleur sens de la propriété et s'engageraient plus activement. Ils pourraient mettre en place un système qui intègre à la fois les méthodes nouvelles et anciennes utilisées pour protéger l'eau?

Mr. Swain : Tout à fait, cela pourrait se faire et je crois que c'est déjà en place dans certaines régions. Cependant, des difficultés se posent quand les sources de pollution ne sont pas apparentes. Par exemple, si une personne a une fosse septique ici et un lac là-bas et qu'elle ne peut pas voir les germes et le mouvement de l'eau souterraine, elle pourrait croire que l'eau du lac est sécuritaire. C'est pourquoi nous croyons que la réglementation dans le cas des réserves autochtones ne devrait pas s'arrêter aux réseaux d'alimentation en eau qui desservent cinq foyers ou ignorer les fosses septiques. Nous devrions examiner la question d'une manière plus complète que ne le font généralement les provinces.

Combiner cela avec les enseignements traditionnels de respect de la nature serait la meilleure solution parmi toutes celles qui ont été proposées et, à mon avis, il appartient à chacune des Premières nations de le faire. Ce n'est pas quelque chose qui viendrait d'ici.

M. Hrudey : Quelques-uns des témoins les plus passionnés que nous avons entendus l'été dernier — opérateurs d'usine de traitement de l'eau, et cetera. — nous ont dit qu'ils doivent prendre part à un processus d'éducation pour sensibiliser leur chef et leur conseil à l'importance de l'eau. Ce problème est en partie attribuable aux fonds d'exploitation, dont la collectivité doit payer 20 p. 100. Cette part n'est pas fournie partout et certaines collectivités ont plus de mal que d'autres de faire valoir l'idée que l'eau est importante.

Nous avons entendu dire qu'on a l'intention d'élaborer des processus d'éducation destinés aux chefs et aux conseils sur le procédé de traitement de l'eau mais, comme bien d'autres sujets dont nous avons discuté, c'est un microcosme de l'industrie de l'eau au Canada en général. Les opérateurs en traitement de l'eau occupent un poste de niveau très inférieur dans les gouvernements municipaux. Dans les petites collectivités, l'opérateur en traitement de l'eau sert également de préposé au ramassage des animaux, d'éboueur et d'homme à tout faire. Il a très peu d'influence auprès du conseil municipal. L'été dernier, on nous a dit que nous devons considérer les opérateurs en traitement de l'eau comme des professionnels de la santé publique. S'ils ne font pas bien leur travail, toute la collectivité pourrait être malade. Nous devons leur donner un rang et une valeur plus élevés au sein de leur collectivité.

Senator Milne: My brother-in-law and nephews farm along the headwaters of the Saugeen, along which Walkerton is situated. Mr. Swain, you spoke of a checklist in the appendices to this report that this committee could use as a standard against any legislation that comes forward. I do not see it. I see biographies; I see your terms of reference; and I see comparison among the provinces.

Mr. Swain: That is in Volume 2 of the report — which I do not believe you have.

The Chairman: I apologize, senators. We will make Volume 2 available to committee members.

The Chairman: I grew up in a Metis community where a child died of typhoid as a result of drinking river water. The source water had been contaminated by the European community upriver that was putting sewage into the river.

Are many of our Aboriginal communities being impacted negatively by their water source being contaminated by non-Aboriginal activity such as industry or by the general population dumping their sewage into the water? This is still happening in Victoria. It is unbelievable that we are still dumping raw sewage into open water.

There have been many campaigns against this. Everyone gets up on the hustings saying they will change this, but the more things change, the more they stay the same.

Many Aboriginal peoples live considerably downriver from problems. What did your study reveal as the contributing factor to this situation?

Mr. Swain: That is a good question. I am not sure there has been a systemic study of this. There are many stories of places that have difficulties with this. Akwesasne, for example, gets everything that comes out of the Great Lakes in its source water and, until recently, there were problems with the upstream industrial plants. Of course, Ontario had the awful tragedy in years past of methemoglobinemia at Grassy Narrows. We have had some awful examples in this country of the pollution of reserve water sources.

These days, the practice of Indian Affairs, working with the First Nations, is to assess the source water for its general safety and its mineral and other qualities before a system is designed. If the source water is awful, they will try to find another resource. From time to time that cannot be done. One thinks, for example, of Yellow Quill in Saskatchewan, which draws its water from 800 feet below the surface in a very dry region when there is not enough surface water, and that groundwater has more minerals in it than the Fraser River. It is pretty bad water. As step two, Indian Affairs and Yellow Quill designed a very high-tech treatment plant — in

Le sénateur Milne : Mon beau-frère et mes neveux ont une exploitation agricole le long du cours supérieur de la rivière Saugeen, sur laquelle est située la municipalité de Walkerton. Monsieur Swain, vous avez parlé d'une liste de contrôle se trouvant dans les annexes du rapport que notre comité pourrait utiliser comme référence pour juger tout projet de loi dont il est saisi. Je ne la vois pas. Je vois des notices biographiques; je vois votre mandat; et je vois une comparaison entre les provinces.

M. Swain : C'est dans le volume 2 du rapport — que vous n'avez pas, je crois.

Le président : Veuillez m'excuser, sénateurs. Nous allons mettre le volume 2 à la disposition des membres du comité.

Le président : J'ai grandi dans une collectivité métisse où un enfant est décédé de la typhoïde après avoir consommé l'eau de la rivière. La source d'eau avait été contaminée par une collectivité européenne située en amont qui déversait des eaux usées dans la rivière.

Y a-t-il un grand nombre de nos collectivités autochtones qui subissent les conséquences négatives de la contamination de leur source d'eau parce que des non-Autochtones, comme une industrie ou le grand public, déversent leurs eaux usées dans l'eau? Cela se produit encore à Victoria. C'est incroyable que nous déversions encore des eaux d'égout brutes dans l'eau libre.

De nombreuses campagnes ont été menées contre cette pratique. Tout le monde s'est présenté aux tribunes populaires en promettant des changements, mais plus cela change, plus c'est pareil.

Beaucoup d'Autochtones vivent très en aval des endroits où il y a des problèmes. D'après votre étude, qu'est-ce qui contribue à cette situation?

M. Swain : C'est une bonne question. Je ne suis pas sûr qu'une étude générale ait été réalisée sur le sujet. Il y a de nombreuses histoires de collectivités qui ont éprouvé des difficultés à cet égard. Akwesasne, par exemple, reçoit tout ce qui provient des Grands Lacs dans sa source d'approvisionnement en eau et, jusqu'à récemment, il y avait des problèmes avec les usines situées en amont. Évidemment, l'Ontario a connu la terrible tragédie de méthémoglobinémie à Grassy Narrows il y a de cela plusieurs années. Nous avons eu quelques cas épouvantables au Canada de pollution des sources d'eau dans les réserves.

De nos jours, le ministère des Affaires indiennes, en collaboration avec les Premières nations, évalue la sécurité générale de la source d'approvisionnement en eau, les minéraux qu'elle contient et les autres propriétés qu'elle possède avant de concevoir un système. Si la source d'approvisionnement en eau est de mauvaise qualité, il tentera de trouver une autre ressource. Il arrive parfois que nous ne puissions pas le faire. Pensons notamment à Yellow Quill en Saskatchewan, qui pompe son eau à 800 pieds sous terre dans une région très aride, car il n'y a pas suffisamment d'eau de surface; cette eau souterraine contient plus de minéraux que le fleuve Fraser. L'eau est de très mauvaise

fact, it is almost a reverse osmosis plant — which makes that bad-quality source water salubrious.

Plants that have been built in recent years have taken account of problems with source water and dealt with it as best they can in the treatment process. The treatment process will be designed to meet the standards in the federal drinking water quality guidelines. In this country, we should no longer have situations like that of the boy who died of typhoid. I cannot say that they do not exist, but they must be fairly rare now.

Mr. Hrudey: Certainly, with respect to typhoid, that is true, and probably the same for cholera, which diseases cause many of the deaths reported by the World Health Organization in the Third World. That said, with so many people now living in this country, and so many people engaged in industry and raising livestock, et cetera, there is no guarantee that surface water anywhere in this country is safe to drink directly out of a river or lake. Most diseases carried in drinking water are caused by human and animal waste. That is why we must have treatment systems in place to ensure safety.

We heard commentary that in the good old days we could drink water from natural sources. Earlier, I gave you an analogy about safety. You can probably drive through a red light 10 times without having an accident, but it is not a smart thing to do. The same is true of drinking untreated surface water.

Senator Watt: I will be raising questions about the North. We have a similar problem to that of the First Nations communities, with many differences. Our drinking water comes from the lakes and is piped into holding tanks, with no purification equipment. From there, it goes into the trucks and is delivered to households. Periodically, those holding tanks have to be cleaned out. You made reference to chlorine. We do use chlorine to purify the water. At times, we wonder whether that is safe water to drink.

As far as I am concerned, many people in my community and the North have died from drinking water. I cannot give you the numbers of people who have died. I studied this subject before, funded by the Senate. This goes back quite a few years now, because I have been here for 23 years. I had medical people do an analysis, and many of them did not want to put their names on that paper. When I brought up the subject matter of the health issue, that had been analyzed, I was told that they will think I am crazy, sick. I got to the point where I wondered whether I should bring it to the public or keep it to myself. I still have that information, but I have not done anything with it.

Climate change has a great effect also, beyond what we already have. There was a lot of military equipment in the Arctic, because of the two lines from the Second World War, buried

qualité. Comme solution, le ministère des Affaires indiennes et Yellow Quill ont conçu une usine de traitement de très haute technologie — en fait, c'est presque une usine d'osmose inverse — qui rend potable cette eau de mauvaise qualité.

Au cours des dernières années, les usines qui ont été construites ont tenu compte des problèmes liés à la source d'approvisionnement en eau et les ont réglés du mieux qu'elles le pouvaient dans le cadre du processus de traitement. Le processus de traitement sera conçu pour respecter les Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada. Dans notre pays, nous ne devrions plus avoir de cas comme celui du garçon qui est mort de la typhoïde. Je ne peux pas dire que de tels cas n'existent pas, mais ils doivent être assez rares maintenant.

M. Hrudey : C'est certainement vrai dans le cas de la typhoïde, et probablement du choléra aussi, maladies qui entraînent beaucoup de décès dans le tiers monde, selon les données de l'Organisation mondiale de la Santé. Cela dit, étant donné le très grand nombre d'habitants au pays et le grand nombre de gens œuvrant dans l'industrie et l'élevage du bétail, et cetera, rien ne garantit qu'il est sécuritaire de boire l'eau de surface directement d'une rivière ou d'un lac et ce, n'importe où au pays. La plupart des maladies transmises dans l'eau potable proviennent de déchets d'origine humaine et animale. C'est pourquoi nous devons avoir des systèmes de traitement pour assurer la sécurité.

Quelqu'un a fait observer que dans le bon vieux temps, nous pouvions boire l'eau de sources naturelles. Plus tôt, j'ai fait une analogie sur la sécurité. Vous pouvez probablement passer un feu rouge une dizaine de fois sans avoir d'accident, mais ce n'est pas très intelligent de le faire. C'est la même chose pour la consommation d'eau de surface non traitée.

Le sénateur Watt : Je vais poser des questions concernant le Nord. Nous avons un problème semblable à celui des collectivités des Premières nations, mais différent à plusieurs égards. Notre eau potable provient de lacs et est pompée dans des bassins de rétention dépourvus d'équipement de purification. À partir de ces bassins, l'eau est livrée par camion dans les foyers. Ces bassins de rétention doivent être nettoyés périodiquement. Vous avez parlé du chlore. Nous utilisons le chlore pour purifier l'eau. Nous nous demandons parfois si l'eau est potable.

À mon avis, bien des habitants de ma collectivité et du Nord sont morts à cause de l'eau potable. Je ne peux pas vous donner le nombre de personnes qui sont décédées. J'ai fait une étude financée par le Sénat sur le sujet. Cette étude remonte à plusieurs années maintenant parce que je suis ici depuis 23 ans. Des spécialistes de la santé ont fait une analyse et bon nombre d'entre eux ont refusé que leur nom figure sur le document. Quand j'ai soulevé la question de la santé, qui avait été étudiée, on m'a dit que les gens penseraient que je suis fou, malade. J'en suis venu à me demander si je devais divulguer l'information au public ou la garder pour moi. J'ai toujours cette information, mais je n'ai rien fait.

En plus des facteurs qui existent déjà, les changements climatiques ont d'importantes répercussions. Il y avait beaucoup d'équipement militaire dans l'Arctique en raison des deux lignes

underground. I know exactly where they are. Unfortunately, in my younger years, I participated, on behalf of the military, in putting them underground.

Today, permafrost is melting quickly. Toxic substances are seeping into the underground drinking water people access.

That might have to be dealt with separately; I know we are running out of time. At some point, we might want to call the witnesses back to fill us in on that particular problem. As always, we have ideas for solutions, and the technologies exist.

The military in foreign countries, when they have problems with access to drinking water, seem to have a way of purifying the water, no matter how dirty. The technology exists. We must talk about the actual equipment that could be put in place to allow people access to drinking water. Drinking water straight out of a lake or other sources will never happen.

Chlorine is not the answer. It is applied across Canada, and everyone has the same technology. It is time to start thinking of new technology to purify the water, even if it is oxidization.

Mr. Swain: There are a number of interesting technologies that may be helpful in this respect. I recognize the problem.

Senator Gill: Most reserves are served by a central water and sewage system. However, other reserves have water and sewage right beside one another. Unless there is a miracle, we will not have more money. Those people must also be advised what to do.

Senator Hubley: There is an interesting statement in your conclusion. It reads:

The ultimate solution will come when First Nations across Canada develop the capacity to control their own economic destiny.

During your hearings, did you see examples of this, where communities achieving some economic independence were then able to focus on larger problems within that community?

Mr. Swain: Yes. There are many examples, some of whom we met in these hearings and some I know otherwise. There is no question that serious economic development can allow a community to raise its sights and do remarkable things. The greatest difficulties arise with small, remote communities for which there is no economic activity in the neighbourhood, perhaps only a traditional lifestyle is available. That does not yield the kind of incomes that we think of as normal in Canada.

The Chairman: Honourable senators, we have our last meeting on drinking water tomorrow evening with the AFN. After that meeting, we want you to turn your minds to the report.

qui ont été établies durant la Seconde Guerre mondiale. Je sais exactement où ce matériel a été enfoui. Malheureusement, quand j'étais plus jeune, j'ai participé à leur enfouissement pour le compte de l'armée.

Aujourd'hui, le pergélisol fond rapidement. Des substances toxiques s'infiltrent dans l'eau souterraine que les gens utilisent comme eau potable.

Il faudra peut-être aborder ce problème séparément; je sais que le temps presse. À un moment donné, nous voudrons peut-être convoquer de nouveau les témoins pour qu'ils nous en disent plus long sur ce problème particulier. Comme toujours, nous avons des idées de solutions et les technologies existent.

Lorsqu'elle est en pays étranger et qu'elle est confrontée à des problèmes d'accès à l'eau potable, l'armée semble trouver moyen de purifier l'eau, aussi insalubre soit-elle. La technologie existe. Nous devons discuter de l'équipement existant qui pourrait être mis en place pour permettre aux gens d'avoir accès à de l'eau potable. On ne pourra jamais prendre l'eau directement d'un lac ou d'autres sources.

Le chlore n'est pas la solution. On en met dans l'eau partout au Canada et tout le monde utilise la même technologie. Il est temps de songer à de nouvelles technologies pour purifier l'eau et ce, même si c'est l'oxydation.

M. Swain : Il existe un certain nombre de technologies intéressantes qui pourraient être utiles à cet égard. Je suis conscient du problème.

Le sénateur Gill : La plupart des réserves sont desservies par un réseau d'aqueduc et d'égout central. Cependant, d'autres réserves ont un réseau d'aqueduc et un réseau d'égout placés côté à côté. À moins d'un miracle, nous n'aurons pas plus d'argent. On doit aussi informer ces gens de ce qu'ils doivent faire.

Le sénateur Hubley : Vous avez une affirmation intéressante dans votre conclusion :

Pour en venir à une solution définitive, il faudra que les Premières nations du Canada développent la capacité de conduire leur propre destinée économique.

Au cours de vos audiences, avez-vous entendu parler d'exemples de collectivités qui, après avoir atteint une certaine indépendance économique, ont pu concentrer leurs efforts sur des problèmes plus vastes auxquels elles sont confrontées?

Mr. Swain : Oui. Il y a de nombreux exemples, dont certains qui nous ont été donnés au cours de ces audiences et d'autres dont j'ai entendu parler autrement. Il ne fait aucun doute qu'une bonne croissance économique peut permettre à une collectivité d'élargir ses horizons et d'accomplir des choses remarquables. Les plus grandes difficultés se posent dans les collectivités éloignées de petite taille là où l'activité économique est inexistante et seul un mode de vie traditionnel existe peut-être. Ce mode de vie ne génère pas le genre de revenu que nous considérons normal au Canada.

Le président : Honorable sénateurs, notre dernière réunion sur l'eau potable aura lieu demain soir avec l'APN. Après cette réunion, nous voulons que vous étudiez le rapport.

Mr. Swain, Mr. Hrudey and Ms. Abouchar, we thank you. It is not fair to the subject; we should have had more time. Time, as you know, Mr. Swain, is our greatest enemy in this place. Your presentation was excellent and your answers professional. It will help us greatly.

The reason this study was initiated was simply that we wanted to ensure that nothing was languishing on the sidelines and everything was proceeding. I am more encouraged than ever. I will not speak on behalf of my colleagues, but I am sure they are encouraged as well with the professionalism you have brought to this particular subject. Thank you again, and we look forward to seeing you in the near future.

The committee continued in camera.

OTTAWA, Wednesday, May 16, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:30 p.m. to examine and report on recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: This committee is continuing its examination of reports in relationship to safe drinking water in First Nations communities.

The committee has heard from the Department of Indian and Northern Affairs, the Commissioner of the Environment and Sustainable Development, and the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations.

Tonight, honourable senators, we are honoured to have in our presence, from the Assembly of First Nations, Earl Commanda, Director of Housing, Richard Jock, Chief Executive Officer, and Candice Metallic, Legal Counsel.

Welcome to our committee. I thank you for taking time to be with us. We generally allocate 10 to 12 minutes for a presentation, and then the senators ask you questions.

Ms. Metallic, I am thinking what you are thinking about what is happening in Ottawa tonight. Hopefully, we will all rejoice later this evening with the senators and the great hockey game that is taking place.

Richard Jock, Chief Executive Officer, Assembly of First Nations: Thank you for your kind introductory remarks. For us, it is important to note that we link any housing interest directly to the need for water within those new housing structures. Otherwise, they are totally ineffectual.

In May 2006, when National Chief of the Assembly of First Nations, AFN, Phil Fontaine announced jointly with the minister the creation of the panel of experts that spoke to you in earlier

Monsieur Swain, monsieur Hrudey et madame Abouchar, merci. C'est injuste; nous aurions dû avoir plus de temps. Comme vous le savez, monsieur Swain, le temps est notre pire ennemi ici. Votre exposé était excellent et vos réponses étaient professionnelles. Vous nous avez été d'une aide précieuse.

Nous avons entamé cette étude pour la simple raison que nous voulions nous assurer que rien n'était laissé de côté et que tout allait bien. Je suis plus positif que jamais. Je ne parlerai pas au nom de mes collègues, mais je suis sûr qu'ils sont encouragés par le professionnalisme avec lequel vous avez abordé ce sujet particulier. Merci encore et nous espérons vous revoir prochainement.

Le comité poursuit ses travaux à huis clos.

OTTAWA, le mercredi 16 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 30, afin d'étudier, pour en faire rapport, les travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président : Le comité poursuit son étude de rapports portant sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Le comité a entendu le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le commissaire à l'environnement et au développement durable et le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

Ce soir, honorables sénateurs, nous avons l'honneur d'accueillir, de l'Assemblée des Premières nations, Earl Commanda, directeur du Secrétariat au logement, et Richard Jock, directeur général, ainsi que Candice Metallic, avocate-conseil.

Je vous souhaite la bienvenue au comité et vous remercie d'avoir pris le temps de comparaître aujourd'hui. En général, nous prévoyons de 10 à 12 minutes par exposé, et les sénateurs posent ensuite des questions.

Madame Metallic, nous pensons tous les deux à ce qui se passe à Ottawa ce soir. J'espère que nous allons tous nous réjouir plus tard des résultats de la grande partie de hockey qui se déroulera en soirée.

Richard Jock, président-directeur général, Assemblée des Premières nations : Je vous remercie de vos aimables observations préliminaires. À notre avis, il importe de s'assurer que toute activité en matière de logement répond directement aux besoins en eau dans les nouveaux logements, faute de quoi ils sont tout à fait inefficaces.

En mai 2006, lorsque Phil Fontaine, chef national de l'Assemblée des Premières nations, ou APN, a annoncé, avec le ministre, la création du groupe d'experts, qui a comparu devant

testimony, he reaffirmed that an overall First Nations action plan recognize the need for a regulatory framework. We recognize and understand that need.

Part of that, however, was that we emphasized that a key for success, ultimately, is also in recognizing that First Nations governments need support, both technical and financial, to meet those standards.

The AFN chiefs, by resolution, and the national chiefs supported this expert panel because it addressed such a critical priority, one that is so fundamental.

Obviously, this priority was something that was referenced in the First Ministers' Meeting 2005, the communiqué and the so-called Kelowna accord, and it was part of the outcome of that meeting.

The report was tabled in 2006, along with the first progress report and a plan of action for drinking water and First Nations, December 7. We have followed since then the tabling of the second progress report, tabled in March of this year by the Minister of Indian Affairs and Northern Development.

In general, I would say that Indian and Northern Affairs Canada, INAC, is pleased that one of the clear findings of the report was that it was not credible to go forward with a regulatory regime without adequate capacity. The report established that fiscal resourcing of First Nations community water systems was a precondition of satisfying those regulatory requirements.

However, we understand from earlier testimony that the option put forward is that provincial regulation be incorporated into this legislation, and the corresponding regulatory regimes of those provinces also be incorporated into this federal legislation. That position is not exactly what we are advocating.

We are pleased that Mr. Prentice, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, agrees that having 97 communities at high risk is totally unacceptable and that he supports the next steps to reduce the number of those communities by 50 per cent over this year. However, we are also concerned that any progress, both within those communities and also as a collective with those communities, should be real, measured progress, measured with real measurable tools and that progress is also sustainable over a period of time, and not interim or short-term.

We are concerned on the surface as well that some progress, or apparent progress, may be the result of the use of a different tool or different style of measurement. We have reviewed at least what we know to be the tool, which is called a "facility risk assessment tool" that looks at five key areas of water treatment operations. We feel it covers First Nations communities with full or partial systems but leaves out communities without any systems or communities that still use raw water sources or private wells and septic systems. The measurement system leaves out a significant number of communities that may be at risk.

vous antérieurement, il a réaffirmé qu'un plan d'action global des Premières nations reconnaît la nécessité de mettre en place un cadre réglementaire. Nous reconnaissions et comprenons ce besoin.

Toutefois, cette reconnaissance sous-entendait aussi qu'au bout du compte, pour que le plan soit couronné de succès, il faut également reconnaître que les gouvernements des Premières nations ont besoin d'aide technique et financière afin de respecter ces normes.

Les chefs de l'APN, par résolution, et les chefs nationaux ont appuyé le groupe d'experts, car il s'attaquait à une question prioritaire et tellement fondamentale.

Cette priorité a bien entendu été un des résultats de la Conférence des premiers ministres de 2005 et a été mentionnée dans le communiqué et dans ce que l'on appelle l'Accord de Kelowna.

Le rapport a été déposé le 7 décembre 2006, en même temps que le premier rapport d'étape et un plan d'action sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a déposé le deuxième rapport d'étape en mars 2007.

En général, je dirais qu'AINC est heureux qu'une des conclusions définitives du rapport était qu'il n'était pas crédible de mettre en place un régime de réglementation sans avoir les capacités adéquates. Le rapport indiquait qu'un investissement dans les réseaux d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations est une condition préalable pour satisfaire aux exigences réglementaires.

Cependant, nous croyons comprendre d'après un témoignage antérieur que l'option proposée est d'incorporer la réglementation provinciale dans la présente mesure législative, ainsi que les régimes de réglementation de ces provinces dans la loi fédérale. Nous ne préconisons pas tout à fait cette position.

Nous sommes heureux que M. Prentice, le ministre des Affaires indiennes et du Nord, juge qu'il est totalement inacceptable que 97 collectivités soient considérées à risque élevé et qu'il est en faveur des prochaines étapes visant à réduire de moitié le nombre de ces collectivités cette année. Toutefois, nous souhaitons également que les progrès réalisés dans ces collectivités, tant individuellement que collectivement, soient concrets et continus; ils devraient être mesurables au moyen d'évaluations et être durables, et non pas provisoires ou à court terme.

Nous craignons aussi que certains progrès, ou progrès apparents, pourraient résulter de l'utilisation d'un outil ou d'un moyen d'évaluation différent. Nous avons examiné le mécanisme, soit l'outil d'évaluation des risques des installations, qui permet d'examiner cinq aspects clés du traitement des eaux. A notre avis, cet outil offre aux collectivités des Premières nations des systèmes complets ou partiels, mais il ne tient pas compte des collectivités qui n'ont pas d'installations ou qui dépendent toujours de sources d'eau non traitées ou de puits d'eau privés et de fosses septiques. Le système d'évaluation néglige un nombre considérable de collectivités qui risquent d'être vulnérables.

Therefore, one of our recommendations is that professional engineering assessments of all First Nations water systems should be a fundamental activity prior to implementing a new regulatory regime.

I think that overall approach is more systematic than simply focusing on high risk systems.

The other point we would make is that we clearly do not agree with fast-tracking federal legislation without a consultation process. Doing so without an engagement process on a regulatory regime is out of step.

The national chief has fully supported the minister for his initiative to move forward with his action plan, and Assembly of First Nations continues this support. This support is conditional upon demonstration that this effort is serious in terms of addressing the resource gap that I mentioned for infrastructure.

We believe that meaningful and long-term progress will result from a full commitment through a collaborative process and with solutions that respect our current needs and circumstances, and are within the context of Aboriginal and treaty rights. We believe we have a clear framework for that progress under the First Nations-Federal Crown Political Accord on Recognition and Implementation of First Nations Governments, and that there is a clear framework that outlines the need for a national dialogue, for research and expertise, and for joint collaborative policy development.

We have made that framework available previously and can do so again. It includes a checklist of characteristics of successful legislation. In our view, those characteristics include recognition of First Nations governments, which relates to the jurisdiction element; clear fiscal relationships and accountability; capacity building; and, extremely relevant in this example, harmonization of different jurisdictions to ensure that our overall approach is coordinated.

We have made this point strongly to both the expert panel and the federal government. We still believe this approach bears the most progress and the best results.

AFN will continue under its mandate, as given by the chiefs in the assembly, to consult on long-term solutions that will lead to effective First Nations jurisdiction in terms of water and waste water management. It is clear that interim measures are important and can and should be looked at, but such approaches should be clearly interim, and there should be a clear and predetermined process under which that interim process is replaced by First Nations jurisdiction.

In addition, we will soon write to the department about considering a process that we think shows promise in terms of a federal First Nations standard development process that would be

Par conséquent, nous recommandons notamment que des évaluations techniques détaillées de toutes les installations d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations soient une condition fondamentale préalable à la mise en œuvre d'un nouveau régime de réglementation.

À mon avis, cette approche globale est plus systématique qu'un simple examen des installations présentant des risques élevés.

Par ailleurs, nous sommes tout à fait contre l'idée d'accélérer l'adoption d'une loi fédérale sans lancer un processus de consultations. Il serait inopportun d'agir ainsi sans s'engager à créer un régime de réglementation.

Le chef national appuie sans réserve le ministre dans sa décision de mettre en œuvre son plan d'action, et l'Assemblée des Premières nations continuera à exprimer son soutien à la condition qu'on déploie des efforts sincères visant à combler le manque de ressources que j'ai mentionné à propos de l'infrastructure.

Nous croyons que des progrès significatifs et durables seront réalisés s'il y a engagement total à collaborer et à trouver des solutions qui tiennent compte de nos besoins et de nos circonstances actuels, tout en respectant nos droits ancestraux et nos droits issus de traités. À notre avis, l'accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations nous présente un cadre clair pour faire des progrès. Nous croyons aussi qu'il existe un cadre précis qui fait valoir la nécessité d'un dialogue national, de la recherche et de l'expertise, et de l'élaboration concertée de politiques de collaboration.

Ce cadre, que nous avons fourni auparavant et que nous pouvons fournir de nouveau, comprend une liste de caractéristiques nécessaires pour se doter d'une mesure législative efficace. Parmi ces caractéristiques, notons la reconnaissance des gouvernements des Premières nations, qui se rattache à la compétence; des relations financières et une responsabilisation transparentes; le renforcement des capacités; et surtout l'harmonisation de diverses sphères de compétence pour veiller à ce que notre approche globale soit coordonnée.

Nous avons beaucoup insisté sur ce point auprès du groupe d'experts et du gouvernement fédéral. Nous sommes toujours convaincus que cette approche permettra de progresser plus rapidement et d'obtenir de meilleurs résultats.

Dans le cadre du mandat qu'elle a reçu des chefs de l'Assemblée, l'APN continuera à trouver des solutions à long terme qui permettront aux Premières nations d'exercer leur compétence sur la gestion de l'eau et des eaux usées. Bien entendu, des mesures provisoires sont importantes et doivent être prises en considération, mais elles doivent être manifestement temporaires, et il faut déterminer au préalable un processus clair qui permettra aux Premières nations de remplacer les mesures provisoires.

De plus, nous allons bientôt envoyer une lettre au ministère pour lui demander d'examiner un processus qui nous paraît prometteur. Il s'agit d'un processus fédéral d'élaboration de

established through the Canadian Standards Association, an internationally recognized body for developing and monitoring standards.

We must not and cannot repeat mistakes of past legislation, or adopt quick fixes such as those suggested by incorporating provincial regulations, as we believe quick fixes alone will not achieve sustainable change. In our view, change must be swift but careful and methodical and with a clear view to the future.

In summary, we recommend three elements. First, we must address the fundamental capacity issues in First Nations communities to minimize the risks and to prepare for real change. These measures optimally must include effective training programs throughout the country.

The second and third elements must be achieved simultaneously, and they are the development and implementation of standards. Together these elements will result in capable First Nations governments positioned well to manage sustainable, effective, safe drinking water systems, and we have definitions of what those items mean.

That concludes my presentation and we will be happy to interchange with you on questions or comments.

The Chairman: Thank you, Mr. Jock. You said that provincial standards are not acceptable. Would they be acceptable on an interim basis if it was clear that they were only interim, in order that we could improve the situation?

Mr. Jock: It is our understanding that such standards are not in effect in every province, so adopting provincial standards alone will not result in progress. That is why we believe an alternative approach, such as that suggested with the Canadian Standards Association, would result in progressing to a national level more quickly and uniformly. A number of provinces do not have such standards, so I am not sure how adopting provincial standards would be faster necessarily.

The Chairman: For clarification, are you speaking of international or national standards? Where are they established? If we used the standards of the provinces that have acceptable systems, how would they be implemented?

I can see how they could be implemented at the provincial level, and I am not saying that if we use provincial standards, we should continue to use them, but it would be a start to help accelerate the process.

Earl Commanda, Director of Housing, Assembly of First Nations: In their contribution agreements with First Nation communities, the federal government uses a protocol that accepts the Canadian drinking water guidelines as the national

normes dans les collectivités des Premières nations qui serait établi par l'Association canadienne de normalisation, un organisme international reconnu pour l'élaboration et la surveillance de normes.

Nous ne pouvons pas et ne devons pas faire les mêmes erreurs que nous avons commises dans les lois précédentes, ni adopter de solutions rapides, comme celle d'incorporer des règlements provinciaux, car, selon nous, des solutions de ce genre ne permettront pas d'apporter des changements durables. Nous croyons que les changements doivent être faits rapidement, mais de façon prudente et méthodique, avec une vision distincte de l'avenir.

En résumé, nous recommandons trois éléments. Premièrement, nous devons régler les problèmes fondamentaux liés à la capacité des collectivités des Premières nations de réduire les risques et de se préparer à un véritable changement. Dans la mesure du possible, ces mesures doivent prévoir des programmes de formation efficaces dans l'ensemble du pays.

Les deux autres éléments doivent être effectués simultanément. Il s'agit d'élaborer et de mettre en œuvre des normes; cela renforcera la capacité des gouvernements des Premières nations de gérer des systèmes durables et efficaces d'alimentation en eau potable de qualité, et nous avons des précisions à cet égard.

Voilà qui conclut mon exposé, et nous vous invitons à poser des questions ou à faire des observations.

Le président : Merci, monsieur Jock. Vous avez dit que les normes provinciales ne sont pas acceptables. Seraient-elles acceptables provisoirement, en insistant bien sûr qu'elles ne sont que temporaires, afin d'améliorer la situation?

M. Jock : Nous croyons savoir que ces normes n'ont pas été adoptées dans toutes les provinces, donc le simple fait d'adopter des normes provinciales ne permettra pas de réaliser des progrès. Voilà pourquoi nous pensons qu'une approche, comme celle comprenant la participation de l'Association canadienne de normalisation, nous permettrait d'atteindre nos objectifs à l'échelle nationale plus rapidement et de façon uniforme. Plusieurs provinces n'ont pas les mêmes normes, donc je ne vois pas comment l'adoption de normes provinciales accélérerait nécessairement le processus.

Le président : Parlez-vous de normes nationales ou internationales? Où sont-elles établies? Si nous utilisons les normes des provinces qui ont des systèmes acceptables, comment les appliquerions-nous?

Je peux voir comment elles seraient mises en œuvre au niveau provincial, et je ne dis pas que si nous utilisons les normes provinciales, nous devrions continuer à le faire, mais ce serait un point de départ pour accélérer le processus.

Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement, Assemblée des Premières nations : Dans ses accords de contribution avec les collectivités des Premières nations, le gouvernement fédéral utilise un protocole en vertu duquel les recommandations pour la qualité

standard. This protocol applies equally to municipalities and First Nations.

As to using the national drinking water guideline as a standard, we would have thought that long ago a First Nations standard would have been developed as it relates to the national standard.

The federal government says that it would prefer to look at the provincial standards. Right now, there is a debate on which provinces have the best standards. Of course, because of Walkerton, the protocol reflects the Ontario provincial standards for the design and maintenance of water systems. Ontario is currently developing its own law on safe drinking water in the province.

For us, it is not a question of which standards to follow or whether to adopt provincial standards. Clearly, there are cross-jurisdictional issues to face by accepting these standards. For us, it is not only the case of safe drinking water. It is also the case of what to do with waste water and how to protect source water which, in many cases, is outside boundaries of First Nations reserves.

Many issues have not been resolved in the notion of accepting provincial standards.

The Chairman: If the national standard governs municipalities, would all municipalities not be required to adopt the same standard? There are municipalities in every province.

I am trying to clarify how this system of checks and balances works and if there is a proper one.

Mr. Commanda: Even though Ontario has had their standards and laws in place for a long time, Walkerton did happen. We are really talking about the enforcement of those standards. How will the federal government proceed? Should they adopt the provincial standards? How will they handle the enforcement of those standards? The First Nations really object to having someone from the province come into a First Nations jurisdiction and say, the province will now enforce a provincial law. Our leadership would have a hard time accepting this approach and it is a bone of contention.

Senator Sibbston: In some respects I feel that now we have come this far and know a certain amount in terms of where we should go generally, there are recommendations that we should provide resources and capacity for First Nations to have clean water. That seems to be the answer.

It angers me, because one of the first things I heard Mr. Prentice say after he became minister, when Kashechewan and other situations had come to the forefront, is that he would deal with the water issues in First Nations communities throughout our country. We have a minister who seems determined and wants to help deal with the matter. We have this expert report that says, close the gap before making regulations, and then the department recommends that its first

de l'eau potable au Canada sont considérées comme la norme nationale. Ce protocole s'applique autant aux municipalités qu'aux Premières nations.

Quant à l'utilisation des directives nationales sur l'eau potable comme norme, nous aurions cru que les Premières nations auraient établi leurs propres directives il y a bien longtemps, en fonction de la norme nationale.

Le gouvernement fédéral dit qu'il préférerait examiner les normes provinciales. Actuellement, on se demande dans quelles provinces les normes sont les meilleures. Bien sûr, à cause de Walkerton, le protocole reflète les normes provinciales de l'Ontario en matière de conception d'entretien des réseaux d'alimentation en eau. Cette province élabora actuellement sa propre loi concernant l'eau potable saine.

Pour nous, la question n'est pas de savoir quelles normes nous devrions suivre ou si nous devrions adopter des normes provinciales. Nous devrons manifestement faire face à des problèmes entre paliers de gouvernement en acceptant ces normes. Pour nous, ce n'est pas seulement une question de salubrité de l'eau potable, mais aussi de savoir quoi faire des eaux usées et comment protéger les sources d'eau potable qui, bien souvent, sont situées à l'extérieur des réserves des Premières nations.

Beaucoup de questions n'ont pas encore été réglées concernant l'acceptation des normes provinciales.

Le président : Si les municipalités sont régies par une norme nationale, ne devraient-elles pas toutes adopter la même? Il y a des municipalités dans chaque province.

J'essaie de comprendre comment fonctionne ce système de freins et de contrepoids, et s'il en existe un qui soit convenable.

M. Commanda : Bien que l'Ontario se soit dotée de normes et de lois depuis longtemps, cela n'a pas empêché la tragédie de Walkerton. Nous parlons ici de l'application concrète de ces normes. Comment le gouvernement fédéral s'y prendra-t-il? Devrait-il adopter les normes provinciales? Comment gérera-t-il l'instauration de ces normes? Les Premières nations s'opposent vigoureusement à ce qu'un représentant de la province empiète sur leurs compétences et fasse appliquer la loi provinciale. Nos dirigeants ont beaucoup de mal à accepter cette approche et cela constitue une pomme de discorde.

Le sénateur Sibbston : À certains égards, j'estime que vous avez raison, mais que nous savons mieux quoi faire, en général; on nous recommande de donner aux Premières nations les ressources et la capacité nécessaires pour qu'elles aient de l'eau potable. Cela semble être la solution.

Cela me rend furieux, parce que l'une des premières choses que M. Prentice a dites après avoir été nommé ministre, lorsque certains problèmes, notamment à Kashechewan, ont fait les manchettes, c'est qu'il réglerait la question de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations dans l'ensemble du pays. Nous avons un ministre qui semble déterminé et qui veut régler le problème. Nous avons ce rapport d'experts dans lequel on propose de combler l'écart avant de mettre en place des

priority is to set up a regulatory regime. It seems to me the departmental recommendations are contrary to the experts and contrary to the minister.

How they can say that? How can the recommendations stand, if they are a good department? If the system is democratic, how can the departmental recommendations seem so off course?

I appreciate First Nations in our country deal with this situation. We deal with bureaucrats who have their own ideas as to solutions for First Nations people, and so we are in the situation that we are in, in this country.

How do you, as officials from the Assembly of First Nations, deal with the government? If we do not do anything, Indian and Northern Affairs Canada will go ahead and, despite all that is said, will begin their regulatory process. I am sceptical and suspicious that the Department of Indian and Northern Affairs suggests this process to delay, to do nothing. Either they do not have the money, or are afraid to obtain it, but they want to delay the solution and not get on with the job.

The situation warrants the government to put money and capital into the water situation. It is not something that can wait many years, yet we have a department that thinks we should fiddle around and spend years, a decade maybe, setting up regulations that would govern water. Then, after that, the regulations would be implemented slowly.

Do you have any comments on that? What do you do?

Mr. Jock: We fundamentally have some of the same interests. We feel that the sequencing is out of step. We can have the highest standards but if there is not a systematic way to enforce them they will be meaningless.

Essentially, we will need to look at the liability, the impact on communities that fail to live up to this standard, if it is legislated. What will be the impact? Will communities be liable for individual breaches? Will they be liable for health impacts? If there is no way to meet those standards from a capacity point of view, it will be risky for communities.

That is why we say that a process of collaborative drafting is the best way to come up with an approach that makes sense, one in which we can engage our First Nations colleagues properly. We have a group of experts on our side of the table, who I think could craft practical approaches to meeting this need.

We have these same objectives. We feel that we are a bit at odds in terms of how to meet the objectives. We feel, as the expert panel does, the capacity part is the vital part and is a precondition.

Mr. Commanda: From our perspective, we look at the issue of standards as being important to First Nations but we also say the resourcing to meet any standard that is accepted needs to be part and parcel of the plan.

règlements, et maintenant le ministère recommande d'établir en priorité un régime de réglementation. Il me semble que les recommandations du ministère vont à l'encontre de l'opinion des experts et du ministre.

Comment est-ce possible? Comment ces recommandations peuvent-elles tenir, s'il s'agit d'un bon ministère? Si le régime est démocratique, comment les recommandations du ministère peuvent-elles sembler si inappropriées?

Voilà dans quelle situation les Premières nations se trouvent dans notre pays. Nous avons affaire à des bureaucraties qui ont leur propre idée des solutions qui doivent être appliquées pour les membres des Premières nations; c'est là que nous en sommes.

En tant que représentants de l'Assemblée des Premières nations, comment traitez-vous avec le gouvernement? Si nous ne faisons rien, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien mettra en place le processus de réglementation malgré tout. Je me méfie de la proposition du ministère de retarder le processus et de ne rien faire. Soit il n'a pas l'argent nécessaire, soit il craint de l'obtenir, veut retarder la solution et ne pas faire le travail.

La situation justifie que le gouvernement investisse pour améliorer la qualité de l'eau. Ce problème doit être réglé sans attendre; pourtant, selon le ministère, nous devrions laisser traîner les choses et passer des années, peut-être une décennie, à mettre en place une réglementation en matière de qualité de l'eau. Puis, progressivement, on appliquerait les règlements.

Avez-vous des commentaires à ce sujet? Qu'allez-vous faire?

M. Jock : Nous avons certains intérêts en commun. Nous croyons que l'enchaînement des mesures n'est pas adapté à la situation. Nous pouvons avoir les normes les plus rigoureuses qui soient, mais si nous ne les appliquons pas de façon systématique, elles ne serviront à rien.

Avant tout, nous devrons prendre en considération la responsabilité et les répercussions pour les collectivités qui ne respectent pas ces normes, si elles sont adoptées. Quels seront les conséquences? Les collectivités seront-elles responsables des infractions particulières? Le seront-elles des effets sur la santé? Si les collectivités sont incapables de satisfaire à ces normes, il y aura des risques pour elles.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'un processus de rédaction commune constituerait la meilleure façon d'en arriver à une approche sensée, dans laquelle nos collègues des Premières nations pourraient vraiment s'engager. De notre côté, nous avons un groupe d'experts qui, selon moi, peut élaborer des approches pratiques afin de répondre à ce besoin.

Nous avons les mêmes objectifs, mais nous ne nous entendons pas vraiment sur la façon de les atteindre. Comme le groupe d'experts, nous croyons que le développement des capacités est une condition essentielle.

M. Commanda : De notre point de vue, la question des normes est très importante pour les Premières nations, mais nous sommes aussi d'avis que les ressources permettant de se conformer aux normes acceptées doivent faire partie intégrante du projet.

The expert panel made the recommendation that the precondition of capacity development and resources to fix the system had to occur, and even when we look at that particular process, there is a suggestion in their report that they create a First Nations water commission to tell not only First Nations what they need to do for their water systems, but also they tell the federal government what to do to ensure it happens. From that perspective, certainly we have taken a look at the total report.

We are surprised that the chairman of the expert panel would side with the federal government in support legislation referencing provincial standards, when we thought clearly the recommendation that was most favoured by the expert panel was federal legislation on its own. We offered a joint process, so from that perspective we felt, although they did not go far enough in terms of looking at First Nations jurisdiction or customary law, there was an opportunity for us to work together with the federal government in developing a First-Nations-driven set of standards that would be acceptable and appropriate for First Nation communities.

Senator Gill: I want to come back to what you said with regard to standards. It is not a matter of accepting standards from someone else, it is a matter of seeing if those standards work for the reserve and what the reserve wants, and that they are controlled by the Aboriginals. This is the way we will go eventually.

At the beginning, according to the figures I have, 193 reserves had high-risk drinking water. Now, there are 97. The situation is already being corrected. Is that the case or not? The process to reach the goal to cope with the situation has started. Is there a way that you can accept the solutions jointly with the Department of Indian and Northern Affairs, or are you still fighting about the way to solve this problem?

Mr. Commanda: The report tabled by the federal government in March focused on safe drinking water. It did not focus on where those communities are that have no water system whatsoever. Where are those communities that have waste water systems that need to be repaired as well? Where are those communities that rely on individual wells and septic systems as their system in most rural situations?

From our perspective, although the numbers have come down, certainly the numbers have not drastically come down when we look at the waste water systems. The report does not include looking after the private wells and septic systems. The federal government views that as an individual responsibility. We feel that the approach is not holistic enough to focus only safe drinking water.

Le groupe d'experts a recommandé que soient fixées des conditions préalables en ce qui concerne le développement des capacités et les ressources pour corriger les problèmes; et d'ailleurs, dans son rapport, il propose la création d'une commission sur l'eau des Premières nations, pour indiquer aux Premières nations ce qu'elles doivent faire pour améliorer leurs réseaux d'alimentation en eau, et pour dire au gouvernement fédéral quoi faire pour s'assurer que ces mesures seront prises. De ce point de vue, nous avons certainement examiné la totalité du rapport.

Nous sommes surpris que le président du groupe d'experts se soit rangé du côté du gouvernement fédéral pour appuyer une loi qui renvoie aux normes provinciales, car nous pensons que le groupe d'experts favorisait davantage la législation fédérale. Nous avons offert d'entreprendre un processus conjoint, car même si le groupe d'experts n'est pas allé assez loin dans l'examen de la compétence ou du droit coutumier des Premières nations, nous croyons qu'il y avait une possibilité de collaborer avec le gouvernement fédéral, en vue d'élaborer des normes déterminées par les Autochtones qui seraient acceptables et appropriées pour leurs collectivités.

Le sénateur Gill : J'aimerais revenir sur ce que vous avez dit au sujet des normes. La question n'est pas d'accepter des normes fixées par quelqu'un d'autre, mais de déterminer si ces normes conviennent à la réserve et correspondent à ce qu'elle veut, et si elles sont sous contrôle autochtone. C'est la manière dont nous fonctionnerons un jour.

Au début, selon les chiffres que je détiens, on comptait 193 collectivités des Premières nations ayant des réseaux d'eau potable à haut risque. Elles sont maintenant 97. On a déjà commencé à corriger le problème. Est-ce le cas ou pas? Le processus est déjà enclenché pour faire face à la situation. Pouvez-vous accepter les solutions conjointement avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, ou voulez-vous encore argumenter au sujet de la façon de résoudre ce problème?

M. Commanda : Le rapport déposé par le gouvernement fédéral, en mars dernier, portait sur la salubrité de l'eau potable, et non sur l'endroit où sont situées les collectivités n'ayant aucun réseau d'alimentation en eau. Où sont celles qui ont un système de traitement des eaux usées ayant aussi besoin d'être réparé? Où sont ces collectivités qui se servent de puits individuels et de fosses septiques, dans la plupart des régions rurales?

Bien que les chiffres aient diminué, nous voyons bien qu'ils ne l'ont sûrement pas fait radicalement, lorsque nous examinons les systèmes de traitement des eaux usées. Dans le rapport, il n'est pas question de s'occuper des puits privés et des fosses septiques. Le gouvernement fédéral estime qu'il s'agit d'une responsabilité individuelle. Nous croyons que l'approche n'est pas assez globale pour être uniquement axée sur la salubrité de l'eau potable.

From our perspective, we point out that it is good that they use what they call a multi-barrier approach from the source to the tap and again from the tap back to the source of drinking water but in this regard, it seems they are only concerned with safe drinking water.

From our perspective, going from 193 reserves to 97 is something, but it would take very little in terms of those that are considered medium risk to move to high risk. We currently have a situation where 25 per cent of those plant operators have left their jobs. Because they have left their jobs for other municipalities or for industry, the human resources are not there and it takes years to train someone to be either a Class 1, a Class 2 or Class 3 plant operator. The federal government is not putting the money on the table to ensure those people are retained in the community to look after these water systems.

When we say sustainability, it is not only fixing the plants, it is also giving the monies to communities to hang on to trained operators, keep them in the communities and keep the jobs there. That money is critical to making the system work.

Senator Gill: Talking about money, in one reserve they receive a global budget to deal with their stuff. It is not up to the Indian and Northern Affairs Canada to say, you should put more money here or more money there. It is up to the reserve how to spend their money and sometimes the employees are not satisfied with the salary they receive. It is complicated. How do you deal with that?

Mr. Jock: If communities received money at a rate of growth that was commensurate with what provinces receive, for example, and would have received for the rate of growth for the last 10 years, then I would say, yes, what you say makes sense. However, the cap on INAC funding of 2 per cent — it is not necessarily brought out by the department itself — results, in our calculations, because of increased population and increases due to inflation, in losing 6 per cent if we look at that funding in terms of constant dollars.

Fewer resources go to education, health, social services and, in effect, we are losing ground because of that lack of funding increase, what you are saying becomes impossible. There is nowhere to shift resources from because all those areas are underfunded. That is why in our remarks we talk about the overall need to remove the funding cap as being critical in terms of general sustainability of First Nations communities. That cap, in effect, has an impact on all these programs.

In the best situation, communities can do that kind of reallocation but because of funding circumstances over the last 10 years, that reallocation is not real.

Senator Gill: Of course, as you mentioned, there is a lack of money somewhere. This is exactly the situation on the reserves. They can put money in one sector, if they do not correct or if they do not do something for the rest, they still have problems and they are not sure that it is the priority of the people. They try to cope with their priorities, but they do not have enough money. That is why people say sometimes, outside people who do not

À notre avis, il est bon d'utiliser ce qu'on appelle une approche à barrières multiples, depuis la source jusqu'au robinet et du robinet jusqu'à la source d'eau potable, mais à cet égard, on semble uniquement préoccupé d'obtenir de l'eau potable saine.

D'après nous, passer de 193 à 97 réserves est appréciable, mais les réseaux d'eau potable à risque moyen pourraient facilement devenir à risque élevé. Actuellement, 25 p. 100 des opérateurs d'installations ont quitté leur emploi pour travailler dans d'autres municipalités ou secteurs d'activités. C'est pourquoi les ressources humaines sont insuffisantes; il faut des années pour former un opérateur de station d'épuration des eaux de niveau 1, 2 ou 3. Le gouvernement fédéral n'accorde pas les sommes nécessaires pour s'assurer que ces personnes restent dans la collectivité pour s'occuper de ces systèmes de traitement des eaux.

Lorsqu'on parle de durabilité, il ne s'agit pas seulement de réparer les installations, mais aussi de donner aux collectivités les fonds nécessaires pour garder les opérateurs qualifiés et les emplois. Cet argent est essentiel pour que le système fonctionne.

Le sénateur Gill : En ce qui concerne l'argent, une réserve reçoit un budget global pour s'occuper de ces affaires. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord n'a pas à lui dire où elle doit utiliser cet argent. Il incombe à la réserve de décider comment elle dépensera son argent, et parfois les employés ne sont pas satisfaits de leur salaire. C'est très compliqué. Comment gérez-vous cette situation?

M. Jock : Si les collectivités recevaient de l'argent à un taux de croissance correspondant à ce que les provinces reçoivent, par exemple, et l'avaient ainsi reçu au cours des dix dernières années, oui, je trouverais que ce que vous dites a du sens. Toutefois, la limite imposée au financement d'AINC de 2 p. 100 — qui ne vient pas nécessairement du ministère lui-même — représente finalement une perte de 6 p. 100 en dollars constants, selon nos calculs, compte tenu de l'augmentation de la population et de l'inflation.

Moins de ressources sont consacrées à l'éducation, à la santé et aux services sociaux; en réalité, nous régressons à cause de la diminution du financement, et ce que vous dites devient impossible. On ne peut utiliser des sommes provenant d'autres secteurs, car ceux-ci ne disposent pas de fonds suffisants. C'est pourquoi, dans nos remarques, nous indiquons que la durabilité générale des collectivités des Premières nations passe par la suppression de la limite imposée au financement. Cette limite, en fait, a des conséquences sur tous ces programmes.

Dans les meilleures conditions, les collectivités peuvent effectuer ce genre de réaffectation, mais étant donné la situation du financement des dix dernières années, ce n'est pas possible.

Le sénateur Gill : Bien sûr, comme vous l'avez mentionné, il y a un manque d'argent quelque part. C'est exactement le problème dans les réserves. Elles peuvent investir dans un secteur, si elles ne font rien pour les autres, elles sont encore aux prises avec des problèmes et ne sont pas certaines que c'est la volonté du peuple. Elles essaient de gérer leurs priorités, mais elles manquent d'argent. C'est pourquoi certaines personnes ne connaissent

know the situation, we gave money to the Indians but the Indians did not use the money for the purpose that we gave them the money. It is not their business, but that is the situation. This is why it is so difficult to set priorities.

By the way, about priorities on those reserves who need services: Who establishes the priorities? Who fixes that? Who says that the money should go there first because there is a real priority? Do you help the Department of Indian and Northern Affairs there?

Mr. Commanda: No, I do not think we do.

Senator Gill: You are not involved?

Mr. Commanda: Are you asking who sets the priority for the monies that go to the communities?

Senator Gill: Yes, first, who chooses the reserve where the money goes to solve the problem?

Mr. Commanda: Water has been recognized as the highest priority within the federal budget capital system. From our perspective, because of health and safety risks, they maintain that they put \$1 billion of their overall budget towards water. In 2003, they received an additional budget of \$600 million to deal with the water systems. That \$1.6-billion fund will come to an end at the end of this fiscal year. We do not know what will happen for the next five years in terms of additional monies.

From that perspective, the impact of that 2-per-cent cap is real. It means they are not spending money on schools, roads or other priority areas. First Nations are forced to comply with the national priority list, which means that although they might have minor capital dished out to them every year by the department of Indian affairs, they are told how to spend it based on the national priority matrix. From that perspective, they might need money for housing but because of this priority on water, they are forced to spend their 20 per cent share of the monies they receive from the federal government for water.

Senator Hubley: What criteria were used to identify the 97 communities that are considered still at high risk? What sort of conditions are we looking at to say that the community is considered high risk?

Mr. Commanda: The federal government developed this risk assessment tool to assess the water systems on a ranking basis. According to the ranking system, this weighted assessment comprised five components. The first component is the water source. Open water is a higher risk water source than a drilled well because a lot of contamination can happen.

The second component is design. Was the design of the water system appropriate to meet the needs of the community? In some cases it has been suggested that some of these systems have been over-designed. However, in our case, because they are using older federal standards, they are not up to the same current class of

pas la situation disent parfois : « Nous donnons de l'argent aux Autochtones, mais ils l'utilisent à mauvais escient. » Cela ne les concerne pas, mais c'est la situation. C'est la raison pour laquelle il est si difficile de fixer des priorités.

En passant, qui établit les priorités dans le cas des réserves ayant besoin de services? Qui les fixe? Qui détermine que l'argent devrait aller là-bas en premier parce qu'il y a une priorité réelle? Aidez-vous le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans ces cas?

Mr. Commanda : Non, je ne le crois pas.

Le sénateur Gill : Vous ne participez pas?

Mr. Commanda : Me demandez-vous qui établit les priorités concernant l'argent versé aux collectivités?

Le sénateur Gill : Oui, en premier lieu, qui choisit la réserve où les fonds sont affectés pour résoudre le problème?

Mr. Commanda : L'eau a été reconnue comme la plus haute priorité dans le système financier du budget fédéral. De notre point de vue, à cause des risques pour la santé et la sécurité, les Premières nations soutiennent qu'elles consacrent 1 milliard de dollars à même leur budget global à cette priorité. En 2003, elles ont reçu un budget supplémentaire de 600 millions de dollars pour s'occuper des réseaux d'alimentation en eau. Ce fonds de 1,6 milliard de dollars s'épuisera à la fin du présent exercice financier. Nous ignorons ce qui se passera au cours des cinq prochaines années sur le plan des fonds supplémentaires.

Sous cet angle, le plafond de 2 p. 100 a un impact réel. Cela signifie que les Premières nations ne dépensent pas d'argent pour les écoles, les routes et les autres priorités. Elles sont obligées de se conformer à la liste des priorités nationales; autrement dit, même si elles peuvent recevoir des fonds pour des dépenses en capital secondaires chaque année de la part du ministère des Affaires indiennes, elles reçoivent des instructions sur la façon de dépenser cet argent selon la grille des priorités nationales. De ce point de vue, il se peut qu'elles aient besoin d'argent pour le logement, mais à cause de la priorité accordée à l'eau, elles sont obligées de consacrer 20 p. 100 des fonds fédéraux qu'elles reçoivent à l'approvisionnement en eau.

Le sénateur Hubley : Quels critères a-t-on utilisé pour cerner les 97 collectivités qui sont toujours considérées à haut risque? Dans quelles conditions pouvons-nous dire qu'une collectivité est à haut risque?

Mr. Commanda : Le gouvernement fédéral a élaboré l'outil d'évaluation des risques afin d'évaluer les réseaux d'approvisionnement en eau selon un classement. Selon le système de classement, cette évaluation pondérée comprend cinq éléments. Le premier élément est la source d'approvisionnement en eau. L'eau libre est une source d'eau plus risquée qu'un puits foré, car elle présente un plus grand risque de contamination.

Le deuxième élément est la conception. La conception du réseau d'approvisionnement en eau est-elle appropriée pour répondre aux besoins de la collectivité? Dans certains cas, on a laissé entendre que la conception de certains de ces réseaux était trop poussée. Toutefois, dans notre cas, comme ils respectent des

standards as the province and the municipalities in Ontario. From our perspective, there is a need to look at the design standards for building these systems.

The third component is the operation itself. How are these plants and water facilities run? Who looks after replacing a water pump? Who ensures that there is a good, proper mix of chlorination? That is being assessed.

Another component is reporting. Are the chief and council, are the health officials receiving a regular up-to-date report as to the quality of the water, or are no reports coming in and people are drinking water that is contaminated or should have a boil-water advisory. I think they have also used that assessment.

Finally, the other area is the operator.

If there is a problem with any one of these five risk assessments they are either classed as medium risk or high risk. A low-risk community is one that has satisfied all five conditions.

They have tried to mix the boil-water advisories by Health Canada and match it with their own yearly annual assessment. This assessment is not a professional engineer's: It is by someone from the department who may telephone the community.

That is why we are not happy with the risk assessment tool they are using. Although those 97 communities have been rated as high risk, from our perspective, we ask that every system be assessed by a professional engineer.

Senator Hubley: We heard from previous witnesses that the idea that clean drinking water from natural sources should be a right is no longer recognized. For environmental reasons and because of the amount of pollution in our country, that right is no longer an option.

You mentioned customary law. It was described to us that where traditionally one could go to the riverbank, scoop out the water, take it home and use it how ever one wanted, that is not the case anymore.

What type of customary law is now in place, or what type of customs would you like to see implemented within any sort of a safe-drinking-water system?

Candice Metallic, Legal Counsel, Assembly of First Nations: We tried to put our minds to this difficult question when the expert panel included it in their report. The problem with customary laws is that every First Nation has customs, practices and traditions that are distinct to their own First Nation. The way in which First Nations have dealt with water issues in the past differs across the country. Also, those practices, customs and laws have evolved over time.

normes fédérales plus anciennes, ils ne sont pas conformes aux normes actuelles de la province et des municipalités de l'Ontario. Selon nous, il faut examiner les normes de conception pour la construction de ces réseaux.

Le troisième élément est le fonctionnement en tant que tel. Comment les usines et les installations sont-elles gérées? Qui s'occupe de remplacer une pompe à eau? Qui s'assure de la présence d'un bon mélange de chlore? Ce point est pris en considération dans l'évaluation.

L'autre élément est l'obligation de faire rapport. Est-ce que le chef et le conseil ou est-ce que les responsables de la santé reçoivent régulièrement un rapport à jour sur la qualité de l'eau? Ou ne reçoivent-ils aucun rapport alors que les gens boivent de l'eau contaminée? Ou encore, devrait-on avoir un avis d'ébullition de l'eau? Je crois que c'est un autre élément qui a également été utilisé dans cette évaluation.

Enfin, l'autre élément est l'opérateur.

Si l'on détecte un problème avec l'un ou l'autre de ces cinq éléments d'évaluation du risque, on classe la collectivité dans la catégorie de risque moyen ou de risque élevé. Une collectivité est jugée à faible risque lorsqu'elle satisfait à l'ensemble des cinq conditions.

Les représentants du ministère ont essayé de combiner les avis d'ébullition de l'eau transmis par Santé Canada à leur propre évaluation annuelle. Cependant, cette évaluation n'est pas effectuée par un ingénieur, mais plutôt par un fonctionnaire du ministère qui communique parfois avec la collectivité par téléphone.

Voilà pourquoi nous ne sommes pas heureux de l'outil d'évaluation du risque que le ministère utilise. Même si ces 97 collectivités sont considérées à haut risque, nous demandons que chaque réseau d'approvisionnement en eau soit évalué par un ingénieur.

Le sénateur Hubley : Nous avons appris de témoins précédents que la consommation d'eau potable à partir de sources naturelles n'est plus reconnue comme un droit. Pour des raisons environnementales et à cause du degré de pollution qui sévit dans notre pays, ce droit n'est plus une option.

Vous avez parlé du droit coutumier. On nous a expliqué que, par le passé, une personne pouvait recueillir de l'eau dans une rivière et l'amener chez lui pour l'utiliser à son gré. Mais ce n'est plus le cas maintenant.

Quel type de droit coutumier existe-t-il maintenant ou quel type de coutumes aimeriez-vous que l'on intègre dans un réseau quelconque d'approvisionnement en eau potable?

Candice Metallic, avocate-conseil, Assemblée des Premières nations : Nous avions essayé de résoudre cette question épique lorsque le groupe d'experts l'avait incluse dans son rapport. Le problème avec le droit coutumier, c'est que chaque Première nation a des coutumes, des pratiques et des traditions qui lui sont propres. La façon dont les Premières nations ont abordé les questions liées à l'eau par le passé diffère dans l'ensemble du pays. De plus, ces pratiques, coutumes et lois ont évolué avec le temps.

My first point would be that to think of the issue in the pure traditional context would not necessarily be the best approach because our circumstances are clearly different today. The question is more about the way in which each community exercises its jurisdiction with respect to water regulation, as opposed to how it deals with water specifically.

Senator Hubley: You have given us a lot of information on the need for technical support. Systems must work and they must be efficient. There was a suggestion that perhaps communities might look at adjacent communities to see if a management plan can be put in place to bring those communities together under one system. Is that something that the Assembly of First Nations would endorse?

Mr. Commanda: We have looked at management systems. Our communities are small, and British Columbia probably has the highest number of small communities. The federal government has created, throughout the country, a system of tribal councils. We see the tribal council as a unit of additional service. When we talk about providing certified plant operators, a supervisor of existing plant operators, or a system to oversee the management of water systems in the communities, we feel that aggregate model would be a good aggregate one for us to follow. We call it a hub model.

In terms of that approach, the federal government has proposed that they bring in third-party managers, certified operators that are not from the community, and pay for their services to oversee the operation of those water systems. That measure is a stopgap one. It does solve the problem. In the long term, we want to see local communities properly trained to manage their own systems. Even with the hub model we propose, we eventually want the communities to take over that responsibility.

That is why we suggest that capacity development needs to be ongoing. The Circuit Rider Training Program has invested a lot of money to train plant operators. With that program, we want to see operators given the additional responsibility for oversight, to manage the systems themselves. We feel that approach is more financially feasible than paying out extra dollars for a third party to come into a community to look after its system.

Senator Watt: I have some understanding of what is meant by customary law. I raised that issue with the so-called expert panel when they were before us the other day. I asked whether they had an opportunity to participate or whether they already were participating with the Department of Indian and Northern Affairs in terms of designing the regulatory instrument the department is trying to put together. Their answer was that they are not participating. Why not?

Mon premier point, c'est que le fait de penser à cette question dans le contexte purement traditionnel ne serait pas nécessairement la meilleure approche parce que nos conditions sont clairement différentes aujourd'hui. La question porte davantage sur la façon dont chaque collectivité exerce sa compétence en matière de réglementation de l'eau, plutôt que sur la façon dont elle aborde spécifiquement la question de l'eau.

Le sénateur Hubley : Vous nous avez donné beaucoup de renseignements sur la nécessité d'un soutien technique. Les réseaux doivent fonctionner et ils doivent être efficaces. L'une des propositions était que les collectivités pourraient peut-être voir s'il est possible de mettre en place un plan de gestion avec des collectivités voisines afin de regrouper ces collectivités dans un seul réseau. Est-ce quelque chose que l'Assemblée des Premières nations endosserait?

M. Commanda : Nous avons examiné des systèmes de gestion. Nos collectivités sont petites et la Colombie-Britannique compte probablement le plus grand nombre de petites collectivités. Le gouvernement fédéral a créé, dans l'ensemble du pays, un système de conseils tribaux. Nous considérons ce conseil tribal comme une unité de service supplémentaire. Lorsque nous parlons de fournir des opérateurs certifiés de stations d'épuration de l'eau, un superviseur des opérateurs de stations actuels ou un système pour surveiller la gestion des réseaux d'alimentation en eau, nous estimons que ce modèle agrégé serait un bon modèle à suivre. Nous appelons cela un modèle pivot.

En ce qui concerne cette approche, le gouvernement fédéral a proposé d'intégrer des tiers chargés de la gestion, des opérateurs certifiés qui ne proviennent pas de la collectivité et de payer leurs services pour superviser le fonctionnement de ces réseaux d'approvisionnement en eau. Il s'agit d'une mesure provisoire qui résout le problème. Mais à long terme, nous voulons que ces collectivités locales soient adéquatement formées pour gérer leurs propres réseaux. Même avec le modèle pivot que nous proposons, nous voulons que les collectivités finissent par assumer cette responsabilité.

Voilà pourquoi nous proposons que le renforcement des capacités soit continu. Dans le Programme de formation itinérante, on a investi beaucoup d'argent pour former des opérateurs de stations d'épuration de l'eau. Dans le cadre de ce programme, nous voulons que les opérateurs assument la responsabilité supplémentaire de la supervision afin de gérer eux-mêmes les réseaux. Nous estimons que cette approche est plus faisable sur le plan financier que le fait de verser plus d'argent à un tiers pour qu'il s'installe dans une collectivité afin de surveiller le réseau d'alimentation en eau.

Le sénateur Watt : J'ai une certaine idée de ce qu'on entend par droit coutumier. J'ai soulevé cette question auprès du soi-disant groupe d'experts lorsqu'il a comparu devant nous l'autre jour. J'ai demandé au groupe s'il avait eu l'occasion de participer ou s'il participait actuellement aux efforts du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour concevoir l'instrument de réglementation que le ministère essaie d'établir. Ils ont répondu qu'ils ne participaient pas. Pourquoi pas?

My question also applied to AFN. Why do you not participate? Under the name of partnership, if that means anything at all, why not work together and design from a different perspective? You can also learn a lot from provincial regimes that already apply across the country. I do not think that regime is totally negative. I think you can learn from a regime, take a part of it, and marry the customary aspects into it.

"Customary" means having an understanding of nature, how the water system operates, how it flows and how it transacts with the planet and the universe. You have to convince the Department of Indian and Northern Affairs somehow, and probably also the expert panel, that they need you to design the system. Otherwise, you will wait year after year, not able to get to the point, and continuously having disagreements. I suggest to my colleagues: That should be our recommendation.

I do not have any questions.

Mr. Jock: That is exactly the point we tried to emphasize, and I will reinforce it. We are interested in joint efforts to draft effective legislation. If First Nations were involved directly, then even designing effective interim measures would not be out of the question. Being involved in the design and sequencing of those systems, and maybe even looking at the standards in terms of the financing, would be ingredients for a successful effort.

I support your comment. That is what we have tried to put forward, and we would welcome such a recommendation.

Ms. Metallic: If I may add a comment in respect of provincial standards, to some extent, I agree that lessons can be learned from provincial laws and regulations with respect to water regulation and management. The concern from a First Nations perspective is that when we start applying provincial laws to First Nations reserves, it becomes a slippery slope. Right now we are also dealing with matrimonial real property. That area is another one where the federal government thinks the best approach is to apply provincial regulations, laws and standards.

When we look at all the various legislative initiatives that contemplate applying provincial regulations and laws to First Nation lands, it is a great concern for us. There is a historical precedent. Section 88 of the Indian Act states that provincial laws of general application do not apply to Indian lands. Provincial laws may apply to Indians, but not the lands themselves. An historical principle underlies that.

When provincial laws are imposed through the back door by incorporating them by reference and giving them the robe of federal law, it becomes a concern for us. There may be First Nations who think they want to abide by the provincial regulatory regime because it works for their community. We are

Ma question s'adressait aussi à l'APN. Pourquoi ne participez-vous? Au nom du partenariat, si cela veut dire quelque chose, pourquoi ne pas travailler ensemble et concevoir l'instrument à partir d'un point de vue différent? Vous pouvez également tirer beaucoup de leçons des régimes provinciaux qui s'appliquent déjà dans l'ensemble du pays. Je ne crois pas que ce régime soit totalement négatif. Je crois que vous pouvez tirer des leçons d'un régime, en prendre une partie pour y ajouter les aspects du droit coutumier.

Par « coutumier », on entend la compréhension de la nature, du fonctionnement du réseau hydrographique, de sa circulation et de son interaction avec la planète et l'univers. Vous devez convaincre d'une manière quelconque le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, et probablement le groupe d'experts, qu'ils ont besoin de vous pour concevoir le réseau. Sinon, vous devrez attendre année après année, tourner en rond et avoir sans cesse des désaccords. Je propose à mes collègues que telle devrait être notre recommandation.

Je n'ai pas de questions.

M. Jock : C'est exactement ce que nous avons essayé de souligner, et je vais renforcer ce point. Nous sommes intéressés par des efforts conjoints afin de rédiger une loi efficace. Si les Premières nations participaient directement, alors même la conception de mesures provisoires efficaces ne serait pas hors de question. Le fait de participer à la conception et à la planification de ces réseaux, et peut-être même le fait d'examiner les normes en fonction du financement, constitueraient les ingrédients du succès.

J'appuie votre observation. C'est ce que nous avons essayé de proposer et nous serions heureux d'une telle recommandation.

Mme Metallic : Si vous le permettez, au sujet des normes provinciales, j'ajouterais que dans une certaine mesure, je suis d'accord pour dire qu'on peut tirer des leçons à partir des lois et des règlements provinciaux liés à la réglementation et à la gestion de l'eau. La préoccupation du point de vue des Premières nations, c'est que lorsque nous commençons à appliquer des lois provinciales dans les réserves des Premières nations, nous nous engageons sur une pente glissante. À l'heure actuelle, nous sommes également aux prises avec la question des biens immobiliers matrimoniaux. Il s'agit d'un autre domaine où le gouvernement fédéral juge que la meilleure approche consiste à appliquer des règlements, des lois et des normes provinciales.

Lorsque nous regardons toutes les diverses initiatives législatives dans le cadre desquelles on envisage d'appliquer des lois et des règlements provinciaux aux terres des Premières nations, cela nous préoccupe beaucoup. Il y a un précédent historique. L'article 88 de la Loi sur les Indiens dit que les lois provinciales d'application générale ne s'appliquent pas aux terres indiennes. Les lois provinciales peuvent s'appliquer aux Indiens, mais pas aux terres elles-mêmes. Cela s'appuie sur un principe historique.

Lorsque les lois provinciales sont imposées de façon déguisée en les incorporant par renvoi, sous des allures de loi fédérale, cela devient inquiétant pour nous. Certaines Premières nations voudraient peut-être se conformer au régime de réglementation provincial parce que cela fonctionne bien dans leur collectivité.

not saying it is not a possibility, but clearly First Nations need to have some voice in figuring out whether a provincial regime is appropriate for their community.

Senator Watt: I am not taking about accepting provincial laws into your reserve. I am talking about the tools and instruments used by the provincial government; take those tools and instruments and put them into yours. I do not suggest you should look into the possibility of having the provincial government play a role in your life.

Take those tools and blend them with customary practices within your reserve. I am sure your legal counsel will see that point. It is possible.

Ms. Metallic: The federal government proposes to adopt provincial regulations through referential incorporation. That is the concern.

Senator Watt: You are talking about provincial governments coming into a reserve and taking over management. That is not what I am talking about.

If you want absolute management control over the resources and the regulations of reserves, you must be part of the design of that instrument. You will be there after the fact, before the fact and while you design it.

Suppose you come up with a model acceptable to your community that you really want. You still must go another step to put the hardware in place. Perhaps you should consider contracting a third party to put those models in place. Then put training programs into place. Take that into consideration.

Senator Sibbston: Would our representatives from the Assembly of First Nations comment on the general situation of Aboriginal people living along rivers and lakes? Historically, Aboriginal people have always lived along rivers and lakes, and Inuit people in the Arctic, where I come from, along the sea.

A general view of the Canadian public is that native people are often affected by large developers, industry and so forth, upstream or in the area. The pollution First Nations must endure is often the result of ongoing societal development.

In some respects it is a fair view. As an example, in northern Alberta, the Fort McMurray tar sands project is so huge it uses a lot of water and eventually puts some of the water back into the river. People living downstream from that project would be adversely affected. That is probably the case throughout the whole country where First Nations live not too far from big cities or manufacturing plants. Do you have any comments on that?

This point is critical and important because Canadians should know they are polluting the waters that the First Nations drink. They deal with their own water adequately

Nous ne disons pas que c'est impossible, mais il va de soi que les Premières nations doivent avoir un mot à dire pour déterminer si un régime provincial convient à leur collectivité.

Le sénateur Watt : Je ne dis pas qu'il faut accepter les lois provinciales dans votre réserve. Je parle des outils et des instruments utilisés par le gouvernement provincial; prenez ces outils et ces instruments et intégrez-les dans les vôtres. Je ne suggère pas que vous deviez envisager la possibilité d'amener le gouvernement provinciale à jouer un rôle dans votre vie.

Combinez ces outils à vos pratiques habituelles dans votre réserve. Je suis sûr que votre avocate-conseil en verra la pertinence. C'est bel et bien possible.

Mme Mettallic : Le gouvernement fédéral propose d'adopter des règlements provinciaux au moyen de l'incorporation par renvoi. Voilà la préoccupation.

Le sénateur Watt : Vous parlez de la mainmise des gouvernements provinciaux sur la gestion d'une réserve. Je ne parle pas de cela.

Si vous voulez un contrôle absolu de la gestion des ressources et des règlements de vos réserves, vous devez participer à la conception de cet instrument — avant, pendant et après.

Supposons que vous trouvez un modèle qui est acceptable pour votre collectivité et que vous voulez vraiment. Vous devez quand même faire un pas de plus pour mettre en place les installations. Il se peut que vous envisagiez de confier un contrat à un tiers pour mettre en œuvre ces modèles. Vous aurez ensuite à mettre en place des programmes de formation. Prenez cela en considération.

Le sénateur Sibbston : Nos représentants de l'Assemblée des Premières nations peuvent-ils parler de la situation générale des Autochtones qui vivent le long des rivières et des lacs? Par le passé, les Autochtones vivaient toujours au bord des rivières et des lacs et les Inuits de l'Arctique, d'où je viens, vivaient au bord de la mer.

D'un point de vue général, le public canadien estime que les peuples autochtones sont souvent touchés par les activités des grands promoteurs, de l'industrie et ainsi de suite, aussi bien en amont que dans la région même. La pollution à laquelle sont confrontées les Premières nations résulte souvent du développement continu de la société.

À certains égards, ce point de vue est juste. À titre d'exemple, dans le Nord de l'Alberta, le projet des sables bitumineux de Fort McMurray est si vaste qu'il utilise beaucoup d'eau dont une partie finit par être retournée dans la rivière. Les gens qui vivent en aval de ce projet seraient touchés de manière défavorable. Ce scénario se répète probablement partout au pays, là où les Premières nations vivent au voisinage des grandes villes ou des usines de fabrication. Avez-vous des observations à ce sujet?

Ce point est crucial, car les Canadiens doivent savoir qu'ils polluent les eaux que boivent les Premières nations. Ils sont en mesure de répondre de manière satisfaisante à leurs besoins

because they have the financial resources and technology. First Nations are left scrambling and are dependent on an insensitive and sometimes inept department to look after their interests.

Would you say something about that? That might help people understand your situation.

Mr. Commanda: For some time now, the Canadian Council of Ministers of the Environment has been looking at changing the part of the Fisheries Act that speaks to source water protection. From a municipal standpoint, they look at any polluter that impacts the life of the fish from that perspective. When it comes to First Nations people, we are treated no better than the fish in terms of the quality of source water being protected. It might work well for a municipality in the southern part of the country, but when it comes to the isolated North, the standards are reduced.

There are no stringent standards when it comes to waste-water and source-water protection for First Nations communities. They look upon us as being isolated and not in the mainstream. In that regard, they have not heard us when we asked, when using the most stringent standards to protect fish in the water, why are the same standards not used when it comes to First Nation communities? We have not had a clear response from the ministers of the environment when we made presentations to them.

We are as concerned about safe drinking water as we are about how they will deal with the waste water in the Fisheries Act. That is the other side of the coin and the other battle we must fight in relation to the source-water-protection side of this issue of safe drinking water.

Mr. Jock: Relative isolation is not necessarily a protection. Many of our northern communities have significant diesel contamination. That is a factor. Many of the former military bases dumped a lot of their equipment, which has resulted in high levels of PCBs. Even in what should be clear and clean lakes, that is the case.

This issue is important. It is one that has a highly complicating effect on more than safe drinking water.

The Chairman: Our Aboriginal communities clearly are better stewards of the environment. The biggest critics on the environment who talk about pollution are urban people, and the victims end up being Aboriginal peoples.

Do you know how much money would be necessary to bring water systems up to standard? That question may not be fair to ask. You can answer later if you wish. It is important that we

en eau, car ils disposent des ressources financières et de la technologie nécessaires. Les Premières nations, quant à elles, sont laissées pour compte et dépendent d'un ministère insensible et parfois inapte à défendre leurs intérêts.

Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Cela pourrait aider les gens à comprendre votre situation.

M. Commanda : Depuis un certain temps déjà, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement envisage la possibilité de modifier la partie de la Loi sur les pêches qui porte sur la protection des sources d'approvisionnement en eau. Du point de vue municipal, les responsables examinent tout pollueur qui nuit à la vie du poisson. Pourtant, lorsqu'il est question des Premières nations, nous ne sommes pas mieux traités que le poisson en ce qui concerne la protection de la qualité des sources d'approvisionnement en eau. Cette approche pourrait bien fonctionner dans le cas d'une municipalité située dans le sud du pays, mais lorsqu'il s'agit des régions isolées du Nord, les normes sont abaissées.

Il n'y a aucune norme rigoureuse en ce qui a trait au traitement des eaux usées et à la protection des sources d'approvisionnement en eau dans le cas des collectivités des Premières nations. Les responsables nous considèrent comme isolés et comme ne faisant pas partie de la société générale. À cet égard, ils ne nous ont pas écoutés lorsque nous leur avons demandé pourquoi ils n'appliquaient pas aux collectivités des Premières nations les mêmes normes rigoureuses utilisées pour la protection du poisson dans l'eau. Nous n'avons eu aucune réponse claire de la part des ministres de l'Environnement lorsque nous leur en avons parlé.

Nous sommes inquiets non seulement de la salubrité de l'eau potable, mais aussi de la façon dont les responsables aborderont le traitement des eaux usées dans la Loi sur les pêches. C'est là le revers de la médaille et l'autre bataille que nous devons livrer en ce qui a trait à la protection des sources d'approvisionnement en dans cette question de la salubrité de l'eau potable.

M. Jock : Un isolement relatif n'est pas nécessairement synonyme de protection. Bon nombre de nos collectivités du Nord présentent un haut degré de contamination par le diesel. C'est un facteur. Beaucoup d'anciennes bases militaires ont jeté une grande partie de leur équipement, ce qui a entraîné des concentrations élevées de BPC. Même les lacs, qui devraient être clairs et propres, sont touchés.

Cette question est importante. Il s'agit d'une question qui a des répercussions très complexes et pas seulement sur la salubrité de l'eau potable.

Le président : De toute évidence, nos collectivités autochtones sont de bien meilleurs gardiens de l'environnement. Les plus grands partisans de l'environnement qui parlent de pollution sont des citadins, alors que les victimes finissent par être les Autochtones.

Savez-vous combien d'argent serait nécessaire pour amener les réseaux d'eau à se conformer aux normes? C'est peut-être injuste de poser cette question. Vous pouvez répondre plus tard

know how much the liability is as far as bringing our First Nations up to the standards that would provide them with safe drinking water.

Mr. Commanda: Our rough estimate is \$15 billion to \$25 billion. In terms of actual numbers, they asked us to pull together figures on the cost to fix the system. What does it cost to maintain the system? We are interested in working with our communities to come up with good, solid numbers around what it would take to look after their system properly in their community.

When we look at the \$1.6 billion, we need a continuation of that type of commitment by the federal government to bring all our systems up to the current standard in the protocols now, and that is Ontario's Canadian drinking water standards.

The Chairman: I apologize for not introducing my colleagues tonight: Senator Gill from Quebec, Senator Watt from Quebec, Senator Hubley from P.E.I. and the Deputy Chairman, Senator Sibbeston. I thank the AFN, and you, Mr. Jock as the CEO, for your excellent presentation and the support that you brought with you, Ms. Metallic and Mr. Commanda.

We will draft a report, and we hope it will result in some of the recommendations that you have come up with here tonight. Your presentation is not falling on deaf ears, I assure you. I hope we can come up with something that will resolve this unacceptable situation that exists in our Aboriginal communities across Canada.

Colleagues, we have a budget in regards to the special study on drinking water. It is \$2,000 for basic services. Can I have a motion that this budget be adopted? We are not an expensive committee. We are a frugal organization.

Senator Hubley: I so move.

The Chairman: Seconded by Senator Gill. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you.

The committee continued in camera.

si vous le voulez. Il est important de savoir quel est le degré de responsabilité pour pouvoir amener nos Premières nations au niveau des normes qui leur assurerait de l'eau potable salubre.

M. Commanda : Selon notre évaluation approximative, cette somme varie entre 15 et 25 milliards de dollars. En ce qui concerne les chiffres réels, on nous a demandé de rassembler les chiffres sur ce qu'il en coûterait pour réparer le réseau. Combien coûte l'entretien du réseau? Nous sommes intéressées à travailler avec nos collectivités pour trouver des chiffres exacts et fiables sur les coûts liés à l'entretien efficace de leur réseau.

Lorsque nous regardons la somme de 1,6 milliard de dollars, nous avons besoin que ce type d'engagement de la part du gouvernement fédéral se poursuive pour moderniser tous nos réseaux afin qu'ils respectent les normes actuelles, à savoir les normes sur l'eau potable de l'Ontario.

Le président : Je suis désolé de ne pas avoir présenté mes collègues présents ce soir : le sénateur Gill du Québec, le sénateur Watt du Québec, le sénateur Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard, et la vice-présidente, le sénateur Sibbeston. Je remercie l'APN et vous, monsieur Jock, président-directeur général, de votre excellent exposé et je remercie les gens qui vous accompagnent, Mme Metallic et M. Commanda.

Nous rédigerons un rapport, et j'espère que celui-ci donnera lieu à certaines des recommandations que vous avez proposées ici ce soir. Votre exposé ne tombera pas dans l'oreille d'un sourd, soyez-en assurés. J'espère que nous pourrons trouver une solution pour remédier à cette situation inacceptable qui existe dans nos collectivités autochtones partout au Canada.

Chers collègues, nous avons un budget concernant l'étude spéciale sur l'eau potable. Il s'agit d'un montant de 2 000 \$ pour les services de base. Puis-je avoir une motion pour que ce budget soit adopté? Nous ne sommes pas un comité coûteux. Nous sommes un organisme frugal.

Le sénateur Hubley : J'en fais la motion.

Le président : Avec l'appui du sénateur Gill. Êtes-vous d'accord?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci.

Le comité poursuit ses travaux à huit clos.

MAIL POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Poste-pays

Lettermail

Poste-lettre

1782711

OTTAWA

If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES**Tuesday, May 15, 2007***Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations:*

Harry Swain, Chair of the Expert Panel;
Steve Hrudey, Expert Panel Member;
Juli Abouchar, Legal Advisor.

Wednesday, May 16, 2007*Assembly of First Nations:*

Richard Jock, Chief Executive Officer;
Earl Commanda, Director of Housing;
Candice Metallic, Legal Counsel.

TÉMOINS**Le mardi 15 mai 2007***Groupe d'experts sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations :*

Harry Swain, président du groupe d'experts;
Steve Hrudey, membre du groupe d'experts;
Juli Abouchar, conseillère juridique.

Le mercredi 16 mai 2007*Assemblée des Premières nations :*

Richard Jock, président-directeur général;
Earl Commanda, directeur, Secrétariat au logement;
Candice Metallic, avocate-conseil.



Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Aboriginal Peoples

Peuples autochtones

Chair:

The Honourable GERRY ST. GERMAIN, P.C.

Président :

L'honorable GERRY ST. GERMAIN, C.P.

Wednesday, May 30, 2007

Le mercredi 30 mai 2007

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Fourth meeting on:

Quatrième réunion concernant :

Drinking water in First Nations' communities

L'eau potable dans les collectivités des Premières nations

and

et

First (final) meeting on:

Première (dernière) réunion concernant :

Bill S-6, An Act to amend the First Nations
Land Management Act

Le projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la
gestion des terres des premières nations

INCLUDING:
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-6)

Y COMPRIS :
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-6)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Gerry St. Germain, P.C., *Chair*

The Honourable Nick G. Sibbeston, *Deputy Chair*
and

The Honourable Senators:

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, P.C. |
| Dyck | (or Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux-Payette, P.C. (or Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PEUPLES AUTOCHTONES

Président : L'honorable Gerry St. Germain, C.P.

Vice-président : L'honorable Nick G. Sibbeston
et

Les honorables sénateurs :

| | |
|---|-------------------|
| Campbell | * LeBreton, C.P. |
| Dyck | (ou Comeau) |
| Gill | Lovelace Nicholas |
| Gustafson | Peterson |
| * Hervieux Payette, C.P. (ou Tardif) | Segal |
| Hubley | Watt |

*Membres d'office

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, May 15, 2007:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator St. Germain, P.C., seconded by the Honourable Senator Segal, for the second reading of Bill S-6, An Act to amend the First Nations Land Management Act.

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Oliver, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le mardi 15 mai 2007 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur St. Germain, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Segal, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des premières nations.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Oliver, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2007
(36)

[English]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met at 6:15 p.m., this day, in room 160-S Centre Block, the Chair, the Honourable Gerry St. Germain, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Campbell, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, St. Germain, P.C. and Watt (7).

In attendance: From the Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament: Tonina Simeone.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, March 29, the committee continued its study on the recent work completed in relation to drinking water in First Nations' communities. (*See Issue No. 15, Wednesday, May 2, 2007, for the full text of the Order of Reference.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee met in camera to consider a draft report.

It was agreed that senators' staff and the communications officer remain in the room.

It was agreed that the draft report be adopted and that the Chair table it at the next sitting of the Senate.

At 6:26 p.m., the committee suspended.

At 6:30 p.m., the committee resumed in public and, pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 15, 2007, the committee began its consideration of Bill S-6, to amend the First Nations Land Management Act.

WITNESSES:*Indian and Northern Affairs Canada:*

Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services;

Paul Fauteux, Director General, Lands Branch, Indian and Northern Affairs Canada.

First Nations Land Advisory Board:

Chief Austin Bear.

Essipit Innu First Nations' Council:

Chief Denis Ross.

The Chair made opening remarks.

Chief Austin Bear and Chief Denis Ross each made a statement. Together, all the witnesses answered questions.

At 7:05 p.m., it was agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-6, to amend the First Nations Land Management Act.

It was agreed that the title stand postponed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2007
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 15, dans la salle 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Gerry St. Germain, C.P. (président).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Campbell, Gustafson, Hubley, Lovelace Nicholas, Peterson, St. Germain, C.P. et Watt (7).

Également présente : Tonina Simeone, Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 29 mars, le comité poursuit son étude des travaux récents concernant l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 des délibérations du comité du mercredi 2 mai 2007.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le personnel des sénateurs et l'agent des communications restent dans la salle.

Il est convenu que l'ébauche de rapport soit adoptée et que le président la dépose à la prochaine séance du Sénat.

À 18 h 26, la séance est interrompue.

À 18 h 30, la séance reprend en public et, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 15 mai 2007, le comité commence son étude du projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

TÉMOINS :*Affaires indiennes et du Nord Canada :*

Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Services fonciers et fiduciaires;

Paul Fauteux, directeur général, Direction générale des terres.

First Nations Land Advisory Board :

Chef Austin Bear.

Conseil de la Première nation des Innus Essipit :

Chef Denis Ross.

Le président fait une déclaration d'ouverture.

Les chefs Austin Bear et Denis Ross font chacun une déclaration. Ensemble, tous les témoins répondent aux questions.

À 19 h 5, il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Il est convenu de reporter l'étude du titre.

It was agreed that clauses 1 to 6 carry.

It was agreed that clauses 7 to 13 carry.

It was agreed that clauses 14 to 19 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill carry.

It was agreed that the Chair report the bill to the Senate, without amendment, at the next sitting of the Senate.

At 7:09 p.m., it was agreed that the committee adjourn to the call of the Chair.

ATTEST:

Il est convenu d'adopter les articles 1 à 6.

Il est convenu d'adopter les articles 7 à 13.

Il est convenu d'adopter les articles 14 à 19.

Il est convenu d'adopter le titre.

Il est convenu d'adopter le projet de loi.

Il est convenu que le président fasse rapport au Sénat du projet de loi non modifié à la prochaine séance du Sénat.

À 19 h 9, il est convenu que le comité suspende ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Josée Thérien

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, May 31, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-6, An Act to amend the First Nations Land Management Act, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 15, 2007, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président,

GERRY ST. GERMAIN

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 31 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des premières nations, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 15 mai 2007, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport, sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 30, 2007

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, to which was referred Bill S-6, to amend the First Nations Land Management Act, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerry St. Germain (Chairman) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Good evening, ladies and gentlemen. It is my pleasure to welcome you to the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples. I am Senator Gerry St. Germain from British Columbia, and I have the privilege the chairing this committee.

Today our committee is examining Bill S-6, to amend the First Nations Land Management Act. First let me introduce some of our very capable members of the committee. I will start on ;my right: Senator Larry Campbell from the province of British Columbia; Senator Robert Peterson from the province of Saskatchewan; Senator Charlie Watt from Northern Quebec; Senator Leonard Gustafson from the province of Saskatchewan. On my left we have Senator Sandra Lovelace Nicholas from the province of New Brunswick; and last, but certainly not least, the very capable Senator Elizabeth Hubley from Prince Edward Island.

Bill S-6 will amend the 1999 First Nations Land Management Act in order to incorporate civil law concepts specific to Quebec, with a view to enabling Quebec First Nations communities to participate in the act's alternative land management regime.

Today, honourable senators, from Indian and Northern Affairs Canada, we have with us Ms. Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, and Mr. Paul Fauteux. Perhaps he could explain his capacity with the department after I have introduced everyone.

We also have with us Mr. Karl Jacques, Acting Senior Counsel, Justice Canada, Operations and Programs Section.

We are also pleased to welcome Chief Austin Bear from the First Nations Land Advisory Board. Chief Bear worked on Bill C-49 in 1999, which goes to show how long we have been around here.

From the Essipit Innu First Nations' Council, we would also like to welcome Chief Denis Ross; nice to see you again, Chief Ross.

Mr. Fauteux, perhaps you could explain your position within the system.

Paul Fauteux, Director General, Lands Branch, Indian and Northern Affairs Canada: With pleasure. I am Director General of the Lands Branch, which forms part of the Lands and Trust Services sector of the department. I had the pleasure of appearing

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 30 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, auquel a été renvoyé le projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des premières nations, se réunit aujourd'hui à 18 h 15 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Gerry St. Germain (président) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonsoir, mesdames et messieurs. Je suis heureux de vous accueillir au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Je suis le sénateur Gerry St. Germain de la Colombie-Britannique et j'ai le privilège de présider le comité.

Aujourd'hui, notre comité étudie le projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Permettez-moi d'abord de vous présenter certains des membres fort compétents qui siègent à notre comité. Je vais commencer par ma droite : le sénateur Larry Campbell de la Colombie-Britannique; le sénateur Robert Peterson de la Saskatchewan; le sénateur Charlie Watt du Nord du Québec; le sénateur Leonard Gustafson de la Saskatchewan. À ma gauche se trouvent le sénateur Sandra Lovelace Nicholas du Nouveau-Brunswick et, le dernier mais non le moindre, le très compétent sénateur Elizabeth Hubley de l'Île-du-Prince-Édouard.

Le projet de loi S-6 modifiera la Loi sur la gestion des terres des premières nations de 1999 de manière à ce qu'elle tienne compte des notions propres au droit civil du Québec afin que les collectivités des Premières nations du Québec puissent participer à l'autre régime de gestion des terres proposé dans la loi.

Aujourd'hui, honorables sénateurs, nous accueillons Mme Caroline Davis, sous-ministre adjointe des Services fonciers et fiduciaires, et M. Paul Fauteux, tous deux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Peut-être que M. Fauteux pourra nous expliquer sa fonction au sein du ministère une fois que j'aurai présenté tout le monde.

Nous comptons aussi parmi nous M. Karl Jacques, avocat-conseil principal intérimaire au sein de la Section des opérations et des programmes de Justice Canada.

Nous sommes également heureux d'accueillir le chef Austin Bear du First Nations Land Advisory Board. Le chef Bear a travaillé au projet de loi C-49 en 1999, ce qui montre bien que nous nous penchons sur cette question depuis un bon bout de temps.

Souhaitons également la bienvenue au chef Denis Ross, du Conseil de la Première nation des Innus Essipit; je suis heureux de vous revoir, chef Ross.

Monsieur Fauteux, vous pourriez peut-être expliquer vos fonctions.

Paul Fauteux, directeur général, Direction générale des terres, Affaires indiennes et du Nord Canada : Avec plaisir. Je suis directeur général de la Direction générale des terres, qui fait partie du Secteur des services fonciers et fiduciaires du ministère. J'ai eu

before this committee in the last Parliament, seeking its support for the First Nations Oil and Gas Management Act and First Nations Commercial and Industrial Development Act.

The Chairman: The floor is yours, Ms. Davis.

Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, Indian and Northern Affairs Canada: Good evening, senators. I would like to suggest that Chief Austin Bear go first, if that would be agreeable to you.

The Chairman: Certainly.

Chef Austin Bear, First Nations Land Advisory Board: First, I would like to say good evening to the honoured senators and distinguished guests gathered at this hearing.

I am very pleased to appear before the committee tonight on behalf of the First Nations Land Advisory Board representing the First Nations parties to the Framework Agreement on First Nations Land Management. I am the Chair of the Finance Committee of the First Nations Land Advisory Board, and I speak tonight on behalf of Chief Robert Louie, Chairperson of the First Nations Land Advisory Board, for the rest of the executive, as well as for the First Nations we represent.

I also speak to you this evening as the Chief of the Muskoday First Nation in Saskatchewan. We were one of the first three First Nations to ratify the framework agreement. In fact, we ratified the agreement before Parliament ratified it by enacting the First Nations Land Management Act in June 1999. Muskoday has been managing our reserve lands and resources under our own land laws since January 2000, more than seven years ago.

This evening the land advisory board speaks in support of Bill S-6, which incorporates into the legislation the bijural amendments we have made to the framework agreement.

Let me say a few words about why the land advisory board supports Bill S-6 and give you a bit of history.

When the 14 First Nations signed the framework agreement as a government-to-government agreement with Canada in 1996, the only First Nations that could take up this opportunity of land management under its terms were these original 14 First Nations. The framework agreement was not open to any other First Nation at that time, which is why the framework agreement was expressed only in common-law terms.

There were no First Nations parties from Quebec among the original 14. Until such time as the framework agreement was opened up beyond the original group, there could not be any First Nations from Quebec or any other province in Canada that was not an original signatory to the agreement.

The framework agreement has been an evolving process. Between 1996 and 1999, the chiefs amended the framework agreement twice and three First Nations — my own included — had ratified the framework agreement by giving community approval to their own land codes.

le privilège de témoigner devant le comité lors de la législature précédente, afin d'obtenir son appui à la Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations et à la Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations.

Le président : Madame Davis, vous avez la parole.

Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Services fonciers et fiduciaires, Affaires indiennes et du Nord Canada : Bonsoir, chers sénateurs. Je propose que le chef Austin Bear soit le premier à parler, si cela vous convient.

Le président : Certainement.

Chef Austin Bear, First Nations Land Advisory Board : Tout d'abord, j'aimerais saluer les honorables sénateurs et les invités distingués qui assistent ce soir à cette audience.

Je suis très heureux de témoigner devant le comité ce soir, pour le compte du First Nations Land Advisory Board qui représente les Premières nations qui sont parties prenantes à l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations. Je suis président du Comité des finances de notre conseil et je parle ce soir au nom du chef Robert Louie, président du First Nations Land Advisory Board, au nom des autres membres de la direction ainsi qu'au nom des Premières nations que nous représentons.

Ce soir, je vous parle également à titre de chef de la Première nation de Muskoday, en Saskatchewan. Nous étions l'une des trois premières Premières nations à avoir ratifié l'accord-cadre. En fait, nous l'avons fait avant même que le Parlement ne le ratifie par l'adoption de la Loi sur la gestion des terres des premières nations en juin 1999. La Première nation de Muskoday gère les terres et les ressources dans sa réserve en vertu de ses propres lois foncières depuis janvier 2000, il y a plus de sept ans.

Ce soir, nous prenons la parole pour appuyer le projet de loi S-6, qui incorpore à la loi les modifications bijuridiques que nous avons apportées à l'accord-cadre.

Permettez-moi de vous expliquer un peu pourquoi nous appuyons le projet de loi S-6. Je vous ferai aussi un petit rappel historique

Lorsque les 14 Premières nations ont signé avec le Canada l'accord-cadre sous forme d'un accord de gouvernement à gouvernement en 1996, seuls les 14 signataires pouvaient saisir l'occasion de gérer leurs terres selon les modalités de l'accord-cadre qui, à l'époque, ne visait pas les autres Premières nations. Voilà pourquoi l'accord-cadre n'exprimait que des concepts de common law.

Aucune Première nation du Québec ne figurait parmi les 14 signataires initiaux. Tant et aussi longtemps que sa portée était réservée au groupe initial, l'accord-cadre ne pouvait s'appliquer à aucune Première nation du Québec ou de toute autre province ne faisant pas partie des signataires initiaux de l'accord.

L'accord-cadre a évolué au fil des ans. Entre 1996 et 1999, les chefs l'ont modifié à deux reprises et trois Premières nations — dont la mienne — l'ont ratifié par une approbation communautaire de leurs propres codes fonciers.

We could not become operational, however, until Canada fulfilled its commitment under the framework agreement to also ratify the agreement. That was done when the First Nations Land Management Act was enacted in June 1999. Honourable senators will note that the stated purpose of the First Nations Land Management Act and its expressed terms are to ratify the Framework Agreement on First Nations Land Management and to bring it into effect.

At Muskoday, now that we had ratification on both sides, were able to proclaim our land code into full force, and that is what we did at the turn of the new century. At that point, a review of the framework agreement was conducted and discussions began about opening it up to new First Nations.

In anticipation of that happening, the framework agreement was amended again in 2001 to facilitate the addition of new parties and to address the fact that we would have far more than 14 First Nations signatories within a few years' time. If you are keeping count that was amendment number three to the framework agreement.

As it turned out, the framework agreement was opened up to additional First Nations in 2002-03, bringing the total number of First Nation parties to 30; and it has grown since to 47, with 17 of them operational under their land codes. As of this date, 18 are operational; the Burrard First Nation in British Columbia has recently successfully ratified their land code. However, that is getting ahead of the history a bit.

It was also in 2003 that the land advisory board proposed a further amendment to the framework agreement to add bijural terminology so that the process would be more accessible to First Nations in Quebec. After much discussion, Canada agreed in 2006 to negotiate a bijural amendment; that was a successful negotiation.

Amendment number four is now in place, and in the meantime our friends and colleagues from Essipit have become signatories to the framework agreement as well. We welcome them here, as we have formally in our own sessions.

Bill S-6 brings the First Nations Land Management Act into harmony with the framework agreement. If you look, senators, to the text of the summary that is in the printed version of the bill, it reads:

This enactment amends the First Nations Land Management Act to incorporate, to the extent provided for by the Framework Agreement on First Nations Land Management, the concepts and terminology of the civil law of the Province of Quebec.

For the First Nations parties to the framework agreement, Bill S-6 represents another step in the harmonization of Canada's affirmation of and commitment to the framework agreement. It is truly a national agreement, equally accessible to the First Nations in all provinces who become signatories to it. This is all

Toutefois, nos codes ne pouvaient entrer en vigueur tant que le Canada ne remplissait pas son engagement de ratifier à son tour l'accord-cadre. Cela s'est fait par l'adoption de la Loi sur la gestion des terres des premières nations en juin 1999. Vous remarquerez, honorables sénateurs, que, d'après son objet et son libellé, cette loi prévoyait la ratification de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations et visait sa prise d'effet.

Après la ratification par les deux parties, la Première nation de Muskoday a été en mesure de proclamer l'entrée en vigueur de notre code foncier. C'est ce que nous avons fait au début du nouveau siècle. À ce stade-là, l'accord-cadre avait fait l'objet d'un examen et on avait entamé des discussions sur la possibilité d'étendre sa portée à d'autres Premières nations.

En prévision de cet élargissement de la portée, l'accord-cadre a été modifié une fois de plus en 2001 afin de faciliter l'ajout de nouvelles parties et d'aborder le fait que nous allions avoir bien plus que les 14 Premières nations signataires en l'espace de quelques années. Si vous faites le compte, c'est la troisième fois que l'accord-cadre fut modifié.

Au bout du compte, l'accord-cadre s'est appliqué à d'autres Premières nations en 2002-2003, ce qui portait à 30 le nombre total de parties; depuis, ce chiffre est passé à 47 Premières nations, parmi lesquelles 17 fonctionnent en vertu de leurs propres codes fonciers. A ce jour, 18 Premières nations sont fonctionnelles à ce chapitre; la Première nation de Burrard en Colombie-Britannique a récemment ratifié son code foncier. Mais je brûle un peu des étapes.

C'est aussi en 2003 que le Land Advisory Board a proposé une autre modification à l'accord-cadre en vue d'ajouter la terminologie bijuridique pour que le processus devienne plus accessible aux Premières nations du Québec. Aux termes de discussions de longue haleine, le Canada a convenu, en 2006, de négocier une modification bijuridique; cette négociation a porté fruit.

C'est ainsi que la quatrième modification est aujourd'hui en place. Entre-temps, nos amis et collègues d'Essipit ont également signé l'accord-cadre. Nous leur souhaitons la bienvenue, comme nous l'avons fait officiellement durant nos propres séances.

Le projet de loi S-6 permet d'harmoniser la Loi sur la gestion des terres des premières nations avec l'accord-cadre. Si l'on regarde le texte du sommaire qui se trouve dans la version imprimée du projet de loi, on peut lire ce qui suit :

Le texte modifie la Loi sur la gestion des terres des premières nations pour qu'elle tienne compte, dans la mesure prévue par l'accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations, des concepts et de la terminologie propres au droit civil de la province de Québec.

Pour les Premières nations qui sont parties à l'accord-cadre, le projet de loi S-6 marque un pas de plus vers la confirmation et l'engagement du Canada à l'égard de l'accord-cadre. Il s'agit d'un véritable accord national, qui est accessible de façon égale à toutes les Premières nations qui, dans toutes les provinces, en deviennent

part and parcel of our vision for the framework agreement, and we encourage this committee and the Senate to vote in favour of Bill S-6.

We thank you at the same time for your vision and commitment.

[Translation]

Chief Denis Ross, Council of the Innu Essipit First Nation:
Mr. Chairman, I am pleased to be here this evening. As you have said, I am the Chief of the Innu Essipit First Nation. It is a pleasure for me to join Chief Bear and Ms. Davis to discuss the bill to amend the First Nations Land Management Act with you.

First of all, the regime associated with the First Nations Land Management Act gives First Nations that want it the ability to withdraw from the provisions of the Indian Act relating to the management of reserve lands. At the same time, it allows them to acquire modern governance tools with which to manage their own lands and resources.

This regime, signed in 1996 by 14 First Nations as Chief Bear said just now, provided them with greater control over their lands and resources. By signing, they decided to establish a government-to-government relationship with Canada. To that point, no Quebec nation had expressed an interest in being part of that group. It was in 2004 that, for the first time, a Quebec First Nation, Essipit, expressed its interest in taking advantage of this initiative. On the recommendation of the advisory board in 2005, the minister agreed in 2006 that Essipit could join the regime. Since at the time no Quebec First Nation had expressed an interest in the regime, the 1999 act that gave effect to the 1996 framework agreement was developed using only common law terminology and legal concepts. The land advisory board and Canada came to an agreement in 2006 to amend the framework agreement in order to incorporate the terminology and concepts of civil law, in other words, to make it bijural. This made it more accessible to the First Nations of Quebec.

So amendment No. 4, signed in 2007, made the framework agreement bijural. The next step was to incorporate the same concepts into the act, and it is for this reason that we are before you this evening.

With the framework agreement, Canada is working in partnership with the First Nations, including Essipit, by supporting their transition from the Indian Act to community control of their own lands and resources.

This initiative is consistent with the government's commitment to change the current structures and, in partnership, to develop modern agreements that will give the First Nations governments the capacity to make positive and long-lasting changes within their communities.

In this context, it is also important to provide Quebec First Nations access to the framework agreement so that they too may manage their own lands and resources.

signataires. Cela fait partie intégrante de notre vision de l'accord-cadre et nous encourageons le comité et le Sénat à voter en faveur du projet de loi S-6.

Nous profitons de cette occasion pour vous remercier de votre vision et de votre engagement.

[Français]

Chef Denis Ross, Conseil de la Première nation des Innus Essipit : Monsieur le président, je suis heureux d'être ici ce soir. Comme vous l'avez dit, je suis le chef de la Première nation des Innus Essipit. Il me fait plaisir de me joindre au chef Bear et à Mme Davis pour vous entretenir du projet d'amendement de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

D'abord, l'accord cadre relatif à la gestion des terres des Premières nations permet aux Premières nations qui le désirent de se soustraire aux dispositions de la Loi sur les indiens en ce qui a trait à la gestion des terres de réserve. Par la même occasion, ils peuvent se doter d'outils modernes de gouvernance pour gérer leurs terres et leurs ressources.

Cet accord-cadre, signé en 1996 par 14 Premières nations comme le disait le chef Bear tout à l'heure, accordait un plus grand contrôle de leurs terres et de leurs ressources. Ils ont décidé d'établir une relation de gouvernement à gouvernement avec le Canada en signant l'accord-cadre. À ce moment, aucune nation du Québec n'avait manifesté d'intérêt à faire partie de ce groupe. C'est en 2004 que, pour la première fois, une Première nation du Québec, Essipit, manifestait son intérêt à se prévaloir de cette initiative. Sur la recommandation du conseil consultatif en 2005, le ministre a accepté en 2006 que la nation Essipit puisse se joindre à l'accord-cadre. Puisqu'à l'époque aucune Première nation du Québec n'avait manifesté d'intérêt vis-à-vis l'accord-cadre, la loi qui entérinait en 1999 l'accord-cadre de 1996 a été élaborée en utilisant seulement les concepts juridiques et la terminologie de la common law. Le LAB et le Canada ont convenu en 2006 de modifier l'accord-cadre pour y incorporer une terminologie et des concepts de droits civils, c'est-à-dire de le rendre bijuridique. Cette approche rendait ainsi l'accord plus accessible aux Premières nations du Québec.

L'amendement n° 4 signé en 2007 a donc rendu l'accord-cadre bijuridique. La prochaine étape consistait à incorporer dans la loi les mêmes concepts et c'est la raison pour laquelle nous sommes devant vous ce soir.

Avec l'accord-cadre, le Canada travaille en partenariat avec les Premières nations, dont la nation Essipit, en les appuyant dans leur transition de la Loi sur les indiens vers le contrôle par leur communauté de la gestion de leurs propres terres et ressources.

Cette initiative est conforme à l'engagement du gouvernement de changer les structures actuelles et d'élaborer en partenariat des accords modernes qui donneront au gouvernement des Premières nations la capacité d'effectuer des changements positifs et de longue durée au sein de leur collectivité.

Dans ce contexte, il est également important de faciliter pour les Premières nations du Québec, l'accès à l'accord-cadre leur permettant ainsi de gérer leurs propres terres et leurs ressources.

The resulting bill represents a significant step forward for the federal government as part of the follow-up to the First Nations of Quebec Socio-Economic Forum that was held in Mashteuiatsh in November 2006. It is important to note that a number of Quebec First Nations are watching the current process with great interest, and Essipit's joining the regime could encourage them to do likewise.

While, for more than a century, the Innu Essipit First Nation had the political, social and economic structures of the majority society imposed on it, it was able to recover, and to proclaim its own vision of its objectives and the future of its young people.

In the early 1980s, led by a council focused on sharing the collective heritage with a view to improving the lives of community members, Essipit set itself on the path of development.

This development occurred in areas conducive to the maintenance and development of traditional values, based on the following considerations: the affirmation of the culture and traditional activities, the recognition and defence of Aboriginal rights, the recognition and defence of the natural heritage and environment, the sharing of experiences and knowledge, the maintenance of the intrinsic link with the land, and finally, the use of natural resources in a climate of sustainable development.

Over the last 30 years, Essipit has acquired various buildings and facilities designed to provide services to the community and employment for its members.

Thus, the reserve land that we call Innu Assi contains, among other buildings, an administrative and health centre, an early childhood centre, a seniors' home, 32 rental units, a community centre and a host of public facilities, including a convenience store, outside pool and skating rink, several playgrounds, hiking trails and other amenities.

On the same territory, you can also find tourist facilities where many of our members work. These include a campground, 32 condo units, rental cabins, and a craft workshop and boutique.

In addition to these on-reserve facilities, there are others located off-reserve on the traditional territory of Nitassinan; there are six outfitters, two campgrounds, an auto repair shop, a fish market, rubber dinghies for whale-watching expeditions and two crab-fishing boats.

Most of Essipit's assets, however, are located within Innu Assi, that is, on the reserve that measures barely 0.8km².

According to the edicts of the Indian Act, these assets cannot be used as collateral at a bank or financial institution, since they are only transferable among Aboriginal people.

Le projet de loi qui en résulte constitue par la même occasion un solide pas en avant pour le gouvernement fédéral dans le cadre du suivi au Forum socio-économique des Premières nations du Québec qui s'est tenu à Mashteuiatsh au mois de novembre 2006. Il est important de souligner que plusieurs Premières nations du Québec surveillent avec grand intérêt le processus en cours et l'adhésion de la nation Essipit à l'accord-cadre pourrait les encourager à faire de même.

Alors que la Première nation des Innus d'Essipit se voyait imposer depuis plus d'un siècle les structures politiques, sociales et économiques de la société majoritaire, elle a su se relever et énoncer sa propre vision quant à ses objectifs et à l'avenir de ses jeunes.

Au début des années 1980, avec à sa tête un conseil axé vers le partage du patrimoine collectif dans une perspective d'amélioration du mieux-être de ses membres, la nation Essipit s'est donc engagée sur la voie du développement.

Ce développement est survenu dans des domaines propices au maintien et à l'évolution des valeurs traditionnelles, et ce, en fonction des considérations suivantes : affirmation de la culture et des activités traditionnelles, reconnaissance et défense des droits ancestraux, reconnaissance et défense du patrimoine naturel et de l'environnement, partage des expériences et des connaissances, maintien du lien intrinsèque avec la terre et enfin, utilisation des richesses naturelles dans un contexte de développement durable.

Au cours des 30 dernières années, Essipit s'est doté de divers bâtiments, installations et équipements dont les fonctions sont d'assurer des services à la communauté et de procurer du travail à ses membres.

C'est ainsi que sur le territoire de la réserve appelé Innu Assi, on trouve, entre autres bâtiments, un centre administratif et de santé, un centre de la petite enfance, une maison pour les aînés, 32 unités de logement locatifs, un centre communautaire et une foule d'installations accessibles à la population, dont un dépanneur, une piscine, une patinoire extérieure et plusieurs terrains de jeu, des sentiers pédestres et d'autres installations.

Sur ce même territoire, on trouve également des installations de nature récréo-touristique où travaillent plusieurs de nos membres. Parmi celles-ci, notons un terrain de camping, 32 unités de condo, des chalets de location, un atelier et une boutique d'artisanat, et cetera.

Outre ces installations situées sur réserve, on en trouve aussi d'autres situées hors réserve sur le territoire traditionnel du *nitassinan*, soit six pourvoiries, deux terrains de camping, un garage d'entretien mécanique, une poissonnerie ainsi que des équipements de type pneumatique pour les croisières aux baleines et deux bateaux de pêche de type crabier.

La majorité des actifs d'Essipit est cependant située en Innu Assi, c'est-à-dire sur la réserve qui mesure à peine 0,8 km².

Selon les édits de la Loi sur les indiens, ces actifs ne peuvent être offerts en garantie à une banque ou à une société financière, le tout n'étant transférable que d'Autochtone à Autochtone.

Joining the First Nations land management regime will allow Essipit to shake off part of the yoke of the Indian Act. The land management provisions of that act will no longer apply to Essipit once it avails itself of the framework agreement.

For us, the benefit of such a regime is that it constitutes a major step on our path to autonomy.

In fact, Essipit has joined with two other Innu First Nations belonging to the Conseil tribal Mamuitun Mak Nutakuan to undertake tripartite negotiations with the governments of Canada and Quebec with a view to signing a comprehensive land claims treaty. The process began over 20 years ago and led, in March 2004, to the signing of an Agreement-in-Principle of General Nature that constitutes the basis for current negotiations.

The various economic development measures that Essipit has initiated in the past 30 years clearly show that exercising your jurisdiction gives you greater credibility with your partners and financial backers. The same is true of the framework agreement, which will allow Essipit to develop various administrative and managerial skills while managing its own reserve lands.

When a treaty is signed and Essipit acquires all the governance tools it needs to survive and flourish within the Canadian federation, the expertise acquired under the land management regime will be essential to ensuring that the measures for the government-to-government transition function properly.

This is why we support the bill to amend the First Nations Land Management Act and its framework agreement, based on the following principles:

The bijural nature of the framework agreement provides Essipit and the Quebec First Nations with access to the First Nations land management regime.

The First Nations Land Management Act and its framework agreement provide practical and factual recognition of First Nations' governance on their own territory.

On the slow march to autonomy that we have begun with the other Innu communities, this regime gives us an effective long-term planning tool.

Under this regime, no one will be able to challenge our right to manage an area subject to a land code produced by the community itself.

The acquisition of these new powers will have no effect on Aboriginal title and Aboriginal claims, and can in no way impede the tripartite negotiations currently underway.

The regime will reduce the legal and administrative irritants often fed by regional political interests wishing to impede the First Nations' legitimate desire for development and emancipation.

L'accès d'Essipit au régime de gestion des terres de Premières nations va permettre à la communauté de secouer en partie ce joug que constitue la Loi sur les indiens. En effet, les dispositions sur la gestion des terres comprises dans ladite loi cesseront de s'appliquer à Essipit lorsqu'elle se sera prévalue de l'accord-cadre.

Pour nous l'avantage d'un tel régime réside en ce qu'il constitue une étape importante sur la voie de notre autonomie.

Essipit est en effet engagé avec deux autres Premières nations innu membres du Conseil tribal Mamuitun Mak Nutakuan dans des négociations tripartites avec les gouvernements canadiens et québécois en vue de la signature d'un traité sur des revendications territoriales globales. Il s'agit d'une démarche entreprise il y a plus de 20 ans, ayant débouché en mars 2004 sur la signature d'une entente de principe d'ordre général qui constitue la base des présentes négociations.

Les différentes mesures de développement économique initiées par Essipit au cours des 30 dernières années ont clairement démontré que c'est en exerçant ses compétences qu'on acquiert le plus de crédibilité vers ses partenaires et bailleurs de fonds. Il en va de même dans le cas de l'accord-cadre qui va permettre à Essipit de développer diverses expertises administratives dans un contexte de gestion de ses propres terres de réserve.

Lorsqu'à la signature d'un traité, Essipit acquerra l'ensemble des outils de gouvernance nécessaires à sa survie et son épanouissement dans la fédération canadienne, cette expertise acquise sous l'égide du régime de gestion des terres sera essentielle au bon déroulement des mesures de transition d'un gouvernement à l'autre.

C'est pourquoi nous appuyons le projet d'amendement à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations résultant des modifications apportées à l'accord-cadre, en évoquant les principes suivants :

La bijudiciarisation de l'accord-cadre qui, par conséquent, facilite pour Essipit et pour les Premières nations du Québec, l'accès au régime de gestion des terres des Premières nations.

La Loi sur la gestion des terres des Premières nations et l'accord-cadre reconnaissent de façon pratique et factuelle la gouvernance des Premières nations sur leurs propres territoires.

Dans le lent cheminement vers l'autonomie que nous avons entrepris avec d'autres communautés innu, ce régime nous procure un outil efficace de planification à long terme.

Sous ce régime, personne ne pourra contester notre droit de gestion sur un espace assujetti à un code foncier issu de la communauté elle-même.

L'acquisition de ces nouveaux pouvoirs n'aura aucun effet sur le titre aborigène et sur les revendications autochtones et ne pourra en rien entraver les négociations tripartites ayant présentement cours.

Ce régime va réduire les tracasseries juridiques et administratives souvent alimentées par des intérêts politiques régionaux visant à mettre un frein aux volontés légitimes de développement et d'émancipation des Premières nations.

While previous generations had no say in their future, this regime will allow our young people to participate in the establishment of a decision-making and development process based on greater control of their destinies.

In a world where it will no longer be necessary to ask permission for every change and every addition to existing structures, projects will be completed more quickly and easily.

This regime will allow us to envisage faster and effective completion of certain structuring projects such as: repairs and additions to infrastructures, community facilities — seniors' home, youth centre, et cetera — and upgrades to existing tourist facilities in Innu Assi.

For all these reasons, and for our children's future, I am asking the Canadian Senate to support Bill S-6, which amends the First Nations Land Management Act, and to include the amendments already jointly agreed by the First Nations and Canada, in order to make the framework agreement accessible to all the Quebec First Nations that wish to make use of it.

[English]

Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services, Indian and Northern Affairs Canada: Thank you very much for inviting us here. It is a pleasure to appear before this committee to discuss Bill S-6.

With me is Mr. Paul Fauteux, Director General, Lands Branch, together with Mr. Paul Landry, Director of Legislative Projects, Mr. Garry Best, Director of First Nations Land Management — the program this is related to — and Mr. Karl Jacques from departmental legal services. We will attempt to answer your questions.

Perhaps in the interest of time, I could offer to table my remarks and allow us to move to your questions. The remarks really had to do with the potential we see in this initiative for economic development and its close relation to the very valuable work your committee has done on *Sharing Canada's Prosperity — A Hand Up, Not A Handout*. We see that this initiative supports that report.

As I say, perhaps in the interests of time I could offer to table the remarks.

The Chairman: Are senators ready to proceed with questions?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, Ms. Davis, for bringing your experts with you. If there are any detailed questions, you certainly have brought reinforcements, which is good.

Senator Peterson: First, to the land management department, I gather that all the amendments we are talking about are technical in nature.

Alors que les générations précédentes ont souffert de n'avoir aucune emprise sur leur avenir, ce régime va permettre à nos jeunes de participer à l'instauration d'un processus décisionnel et d'un mode de développement fondé sur un contrôle élargi de leurs destinées.

Dans un monde où il ne faudra plus demander la permission pour chaque aménagement et chaque ajout aux structures existantes, l'exécution des projets sera plus rapide et plus facile.

Ce régime va nous permettre d'envisager l'exécution accélérée et efficace de certains projets de nature structurante tels : les réparations et les ajouts aux infrastructures existantes, les aménagements communautaires — maisons des aînés, maisons des jeunes, et cetera — et l'amélioration des installations récréo-touristiques déjà en place sur notre Innu Assi.

Pour toutes ces raisons, et pour l'avenir de nos enfants, je demande au Sénat canadien de bien vouloir appuyer le projet de loi S-6, qui modifie la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et d'y incorporer les modifications déjà agréées entre les Premières nations et le Canada afin de faciliter l'adhésion des Premières nations du Québec à l'accord-cadre, si celles-ci désirent s'en prévaloir.

[Traduction]

Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Services fonciers et fiduciaires, Affaires indiennes et du Nord Canada : Merci beaucoup de nous avoir invités. Nous sommes heureux de témoigner devant le comité pour examiner le projet de loi S-6.

Je suis accompagnée de M. Paul Fauteux, directeur général, Direction générale des terres, ainsi que de M. Paul Landry, directeur des Projets législatifs, de M. Garry Best, directeur de la Gestion des terres des Premières nations — le programme qui se rattache à ce projet de loi — et de M. Karl Jacques des services juridiques ministériels. Nous essaierons de répondre à vos questions.

Pour gagner du temps, je pourrais peut-être déposer mes observations et passer à vos questions. Mes observations portent surtout sur le potentiel que laisse augurer cette initiative au chapitre du développement économique et sur la relation étroite qui se dégage avec le travail fort utile accompli par votre comité dans le cadre de son rapport intitulé *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*. Nous jugeons que cette initiative vient appuyer ce rapport.

Comme je l'ai dit, pour gagner du temps, je pourrais proposer de déposer mes observations.

Le président : Sénateurs, êtes-vous prêts à passer aux questions?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci, madame Davis, d'avoir amené vos experts avec vous. Si l'on vous pose des questions détaillées, vous aurez sûrement du renfort, ce qui est bien.

Le sénateur Peterson : Tout d'abord, en ce qui concerne la gestion des terres, si j'ai bien compris, toutes les modifications dont nous parlons sont de nature technique.

Chief Ross, in your land use plan, you said that you have to get the majority of, I presume, the members of the reserve to approve what you want to do. Do you have to get any other approvals, or is that it? Is it just within the band itself, or do you have to get someone like Indian and Northern Affairs to approve what you are doing?

[Translation]

Mr. Ross: No. If the bill is passed, of course the approval of our people will be needed. We have already started talking about it with members of the community. Currently, things are under way, but I think that it is the members of the community who will decide if the land code is put into effect.

The Chairman: At the moment, you do not have the support of the reserve, is that right?

Mr. Ross: We certainly will have the people's support, but beforehand, we have to know if the amendment to the act will be passed. If not, there is no use in moving forward.

[English]

The Chairman: They do not have the approval.

Senator Peterson: I understand that, but is there any further approval? If they do get the approval of the band members, you do not have to approve it?

Ms. Davis: No.

Senator Peterson: Fine, that is what I was asking.

Chief Bear, in terms of this agreement moving forward, are there any First Nations on the waiting list now who trying to get into this program?

Mr. Bear: Yes, we have interest from numerous First Nations from across the country. There is a process for a First Nation having shown interest and putting that interest in writing, usually by means of a band council resolution, following which they are placed on a waiting list.

The land advisory board makes recommendations to the minister as to which First Nation, in which region, will sign on to the framework agreement and when they will enter into the process. We do have a First Nations waiting list, yes.

Senator Peterson: If you are the last one on the list, how long would it be, roughly, before you would get into the mix?

Mr. Bear: Right now, we have what we call a "rolling 30," and they are in the process. As a First Nation votes, and they have a successful vote, they come off that list, which can open up another spot for a First Nation in a particular region.

Chef Ross, dans votre plan d'utilisation des terres, vous avez dit que vous deviez obtenir l'approbation de la majorité, je présume, des membres de la réserve. Faut-il obtenir d'autres approbations ou s'agit-il de la seule? Cela se passe-t-il uniquement à l'intérieur de la bande ou devez-vous faire approuver vos plans par, disons, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien?

[Français]

M. Ross : Non. Si la loi est adoptée, il est certain que l'approbation de la population sera requise. On a déjà commencé à en discuter avec les membres de la communauté. Présentement, la démarche est entreprise, mais je pense que ce sont les membres de la communauté qui vont décider si le code foncier s'applique.

Le président : À l'heure actuelle, vous n'avez pas l'appui de la réserve, n'est-ce pas?

M. Ross : Il est certain qu'on va avoir l'appui de la population, mais avant, il faut savoir si la modification à la loi sera adoptée. Cela ne sert à rien de faire la démarche si la loi n'est pas adoptée.

[Traduction]

Le président : Ils n'ont pas l'approbation.

Le sénateur Peterson : Je comprends ce point, mais y a-t-il une approbation de plus à obtenir? Si les membres de la bande donnent leur approbation, le ministère n'a pas besoin de donner la sienne?

Mme Davis : Non.

Le sénateur Peterson : Bien, c'est ce que je voulais savoir.

Chef Bear, en ce qui concerne l'avenir de cet accord, y a-t-il actuellement une liste d'attente de Premières nations qui sont intéressées?

M. Bear : Oui, beaucoup de Premières nations à l'échelle du pays nous ont fait part de leur intérêt. Dans le cadre du processus, une Première nation doit d'abord manifester son intérêt par écrit, généralement au moyen d'une résolution du conseil de la bande, après quoi la Première nation est placée sur la liste.

Le Land Advisory Board formule des recommandations au ministre et lui indique quelle Première nation, dans quelle région, signera l'accord-cadre et quand elle fera partie du processus. Oui, nous avons une liste d'attente de Premières nations.

Le sénateur Peterson : Si une Première nation est la dernière sur la liste, combien de temps lui faudrait-il, grosso modo, pour devenir partie prenante?

M. Bear : À l'heure actuelle, nous utilisons ce que nous appelons une approche « par tranche de 30 » Premières nations sur la liste. À mesure qu'une Première nation passe au vote et obtient un vote positif, elle est rayée de la liste, ce qui libère une place pour une autre Première nation dans une région particulière.

If a First Nation, for whatever reason, decides they will not pursue this at this time, we use the term "parked." They become parked, and then another First Nation can replace that First Nation in a particular region.

Senator Lovelace Nicholas: Has the Mohawk community of Kahnawake maintained its interest to support this bill?

Mr. Fauteux: No, the Mohawk community of Kahnawake had a detailed consideration of the framework agreement and had discussions about it with the land advisory board and the department. It concluded that it wanted to pursue its own land management negotiations with the department outside the context of the framework agreement.

Senator Lovelace Nicholas: In support of this bill, have all communities in Quebec participated? If not, why?

Ms. Davis: We are working with the Essipit Innu First Nation on this bill very closely because they have indicated a great interest. Once the bill is passed, if that is your wish, and comes into effect, all First Nations in Quebec would be eligible to use the process.

[Translation]

Mr. Ross: I have to say that we have already met with the Assembly of First Nations to inform them about the steps that we have taken with the advisory council and some communities have already shown interest.

[English]

Senator Campbell: I support this bill wholeheartedly. As a former Mayor of Vancouver, we had Burrard, Musqueam and Squamish, and then there was the Greater Vancouver Regional District. I was always concerned that we never seemed to be able to talk to each other because of the difficulties that they had. I am especially pleased to hear about Burrard, and I will be calling Chief Leonard George tomorrow to congratulate him.

My question has to do with Quebec. What is the nature and scope of the discussions that we have had with the Quebec secretariat with regard to this bill? Are they supportive and is everything copasetic with them?

Ms. Davis: I understand that yes, indeed, they have been consulted and are supportive.

Senator Campbell: What has been the nature of discussions concerning provincial ownership of reserve lands in Quebec?

Ms. Davis: Reserve lands are lands in right of Canada as opposed to the provinces.

Si, pour une raison quelconque, une Première nation décide de ne pas donner suite immédiatement à ses démarches, elle est « mise de côté ». C'est le terme que nous utilisons. Et une autre Première nation peut la remplacer dans une région particulière.

Le sénateur Lovelace Nicholas : La collectivité mohawk de Kahnawake est-elle toujours intéressée à appuyer ce projet de loi?

M. Fauteux : Non, la collectivité mohawk de Kahnawake a examiné en détail l'accord-cadre et en a discuté avec le Land Advisory Board et le ministère. Elle a conclu qu'elle voulait poursuivre ses propres négociations sur la gestion foncière avec le ministère, hors du contexte de l'accord-cadre.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Toutes les collectivités au Québec ont-elles appuyé ce projet de loi? Dans le cas contraire, pourquoi?

Mme Davis : Nous travaillons à ce projet de loi en collaboration très étroite avec la Première nation des Innus Essipit, car elle a manifesté un vif intérêt. Une fois que le projet de loi sera adopté, si c'est ce que souhaitent les sénateurs, et une fois qu'il entrera en vigueur, toutes les Premières nations au Québec seront admissibles à utiliser le processus.

[Français]

M. Ross : Je tiens à dire qu'on a déjà rencontré l'Assemblée des Premières nations pour les informer de la démarche qu'on avait entreprise avec le conseil consultatif et il y a des communautés qui se sont déjà montrées intéressées à cette démarche.

[Traduction]

Le sénateur Campbell : J'appuie de tout cœur ce projet de loi. Je suis un ancien maire de Vancouver. Notre région comptait les Premières nations de Burrard, de Musqueam et de Squamish, sans oublier les collectivités dans le district régional du Grand Vancouver. Ce qui m'a toujours préoccupé, c'est que nous ne semblions jamais capables de dialoguer avec ces Premières nations à cause des difficultés qu'elles avaient. Je suis particulièrement heureux d'apprendre la nouvelle au sujet de Burrard et j'appellerai dès demain le chef Leonard George pour le féliciter.

Ma question concerne le Québec. Quelles sont la nature et la portée des discussions engagées avec le secrétariat du Québec relativement à ce projet de loi? Est-ce que celui-ci est en faveur et est-ce que tout va bon train de son côté?

Mme Davis : À ma connaissance, le secrétariat du Québec a effectivement été consulté et il est en faveur.

Le sénateur Campbell : Quelle a été la nature des discussions en ce qui concerne la propriété provinciale des terres de réserve au Québec?

Mme Davis : Les terres de réserve sont la propriété de Sa Majesté du chef du Canada, plutôt que des provinces.

Le sénateur Campbell : Il n'y en a donc aucune?

Senator Campbell: There are none, then?

Ms. Davis: No. Certainly, provinces are involved when there is an addition to reserve lands. Lands coming from the province are transferred to the Crown usually by an Order-in-Council passed by the province, and there is a process that we undertake to add it to reserve, which is another Order-in-Council.

Senator Campbell: That process would be between the federal and provincial governments and then the land would go to the First Nation.

Ms. Davis: Yes.

Senator Hubley: Ms. Davis, you mentioned that you have been working closely with the Essipit Innu communities in establishing a framework. Will that framework be broad enough and flexible enough to encompass the needs of other communities in Quebec?

Ms. Davis: Definitely. The amendments we are making to the act are, as has been mentioned, quite technical in nature and really have to do with the difference between common law the civil code in Quebec. Any First Nation in Quebec with a reserve that would like to join the initiative and work with Chief Bear and his advisers would certainly be able to do so.

The Chairman: Senator Gill first introduced me to this concern. At the time, Chief Ross made an excellent presentation, as he has done tonight. He provided a video display on the development that has taken place, and it is really encouraging. This development will help his community to further take control of their destiny and economic development, which hopefully will enhance that community.

Chief Bear, we started with 14 groups in 1999, as I am sure you will recall vividly. Have there been any problems with various First Nations who have opted into the First Nations Land Management Act? Is there anything you would do differently now, or has it worked well from your perspective?

Mr. Bear: For the most part it has worked well. The land advisory board has worked on issues and concerns with its partners at Indian and Northern Affairs Canada. We had to address and overcome legacy issues, issues on boundary surveys and environmental site assessments. Those exist and would have to be addressed regardless.

We found that for most First Nations the process has been relatively smooth. The time frames and requirements set out in the budgets that were allocated for the developmental process have been met. That part has worked relatively well. As with anything new, issues arose that we have had to consider.

With respect to a First Nation that becomes operational and is no longer involved with the developmental phase, there is not a First Nation in Canada, I believe, that would say today or tomorrow, "We will give up our land code, the Framework Agreement on First Nations Land Management, and we are

Mme Davis : Non. Il va de soi que les provinces interviennent lorsqu'il y a un ajout à des terres de réserve. Les terres de la province sont transférées à la Couronne, généralement au moyen d'un décret adopté par la province. Nous prenons un autre décret pour ajouter les terres à la réserve.

Le sénateur Campbell : Ce processus se ferait donc entre les gouvernements fédéral et provinciaux, puis les terres seraient cédées à la Première nation.

Mme Davis : Oui.

Le sénateur Hubley : Madame Davis, vous avez dit que vous travaillez étroitement avec les collectivités des Innus Essipit en vue d'établir un cadre. Le cadre sera-t-il assez large et assez flexible pour englober les besoins des autres collectivités au Québec?

Mme Davis : Absolument. Les modifications que nous proposons à la loi sont, comme on l'a mentionné, de nature assez technique et elles portent surtout sur la différence entre la common law et le Code civil du Québec. Toute Première nation au Québec qui compte une réserve intéressée à se joindre à l'initiative et à travailler avec le chef Bear et ses conseillers, peut le faire sans difficulté.

Le président : C'est le sénateur Gill qui m'a d'abord parlé de cette préoccupation lors d'une séance antérieure dans le cadre de laquelle le chef Ross avait fait un excellent exposé, tout comme ce soir. Il nous avait montré un extrait vidéo sur les progrès réalisés. C'est très encourageant. Grâce à ces progrès, sa collectivité pourra prendre en main son avenir et son développement économique, ce qui contribuera à son épanouissement, on l'espère.

Chef Bear, nous avions commencé par 14 groupes en 1999. Je suis sûr que vous vous en souvenez comme si c'était hier. Y a-t-il eu des problèmes avec diverses Premières nations qui ont opté en faveur de la Loi sur la gestion des terres des premières nations? Feriez-vous certaines choses différemment ou jugez-vous que le tout s'est bien déroulé?

M. Bear : Cela s'est bien déroulé, en grande partie. Le Land Advisory Board s'est penché sur les questions et les préoccupations, de concert avec ses partenaires au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Nous avons dû aborder et régler les questions liées aux problèmes dont on a hérité, aux délimitations territoriales et aux évaluations environnementales des sites. Ces questions font partie de la réalité, et il aurait fallu les aborder de toute façon.

Nous avons constaté que le tout s'est déroulé sans trop de difficultés pour la plupart des Premières nations. Les échéances et les exigences établies dans les budgets affectés au processus de développement ont été respectées. Cet aspect a assez bien fonctionné. Comme pour toute nouveauté, nous avons dû prendre en considération les questions soulevées en cours de route.

Relativement aux Premières nations qui deviennent fonctionnelles et qui sortent de la phase de développement, je ne crois pas qu'il y ait une seule Première nation au Canada qui puisse dire aujourd'hui ou demain : « Nous allons renoncer à notre code foncier et à l'Accord-cadre sur la gestion des terres des

prepared tomorrow to return to the Indian Act." I do not think you will find a single one, Mr Chairman.

The Chairman: Chief, you have answered the question. Please pass on our best regards to Chief Robert Louie. What is his official title?

Mr. Bear: He is Chairperson of the First Nations Land Advisory Board.

The Chairman: Thank you to everyone for the excellent work you are doing. It was encouraging to be part of that process under the former government. It seems to have worked extremely well and I congratulate you.

This is a fairly technical bill, a specialty for lawyers and constitutional experts. I think you have answered the questions of the senators.

If there are no other questions, I want to thank the panel for presenting here tonight. I would like to deal with the bill immediately so that we can get Chief Ross on the road to progress for his community.

Is it agreed that the committee move to clause-by-clause consideration of Bill S-6, to amend the First Nations Land Management Act?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 1 through 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 7 through 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 14 through 19 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that this bill be adopted without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Is it agreed that I should report this bill at the next sitting of the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

premières nations, et nous sommes prêts dès demain à retourner à la Loi sur les Indiens. » Vous n'en trouverez pas une, monsieur le président.

Le président : Chef, vous avez répondu à la question. Veuillez faire part de nos salutations distinguées au chef Robert Louie. Quel est son titre officiel?

M. Bear : Il est président du First Nations Land Advisory Board.

Le président : Je remercie tout le monde pour l'excellent travail que vous faites. La participation à ce processus sous l'ancien gouvernement s'est avérée très encourageante. Ce processus semble avoir très bien fonctionné, et je vous en félicite.

Il s'agit d'un projet de loi assez technique, un domaine de spécialité pour les avocats et les experts constitutionnels. Je crois que vous avez répondu aux questions des sénateurs.

S'il n'y a pas d'autres questions, j'aimerais remercier les témoins d'être venus ici ce soir. J'aimerais passer à l'étude article par article immédiatement pour permettre au chef Ross de placer sa collectivité sur la route du progrès.

Êtes-vous d'accord que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-6, Loi modifiant la Loi sur la gestion des terres des premières nations?

Des voix : D'accord.

Le président : Le titre est-il réservé?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Les articles 1 à 6 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 7 à 13 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Les articles 14 à 19 sont-ils adoptés?

Des voix : D'accord.

Le président : Adoptés.

Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est-il adopté sans amendement?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

Dois-je faire rapport du projet de loi à la prochaine séance du Sénat?

Des voix : D'accord.

Le président : Adopté.

I want to thank all of you for expediting this important bill. In many ways it is a housekeeping bill, but it was important that we do this so that all First Nations across the country can participate in the First Nations Land Management Act. This is a positive move that will lead to prosperity, one that has shown real leadership on the part of our First Nations.

The committee adjourned.

J'aimerais remercier tout le monde d'avoir accéléré l'étude de ce projet de loi important. À bien des égards, il s'agit d'un projet de loi d'ordre administratif, mais c'était important que nous l'adoptions pour que toutes les Premières nations dans l'ensemble du pays puissent être assujetties à la Loi sur la gestion des terres des premières nations. Il s'agit d'une démarche positive qui favorisera la prospérité, démarche pour laquelle les Premières nations ont fait preuve d'un leadership réel.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Indian and Northern Affairs Canada:

Caroline Davis, Assistant Deputy Minister, Lands and Trust Services;

Paul Fauteux, Director General, Lands Branch, Indian and Northern Affairs Canada.

First Nations Land Advisory Board:

Chief Austin Bear.

Essipit Innu First Nations' Council:

Chief Denis Ross.

TÉMOINS

Affaires indiennes et du Nord Canada :

Caroline Davis, sous-ministre adjointe, Services fonciers et fiduciaires;

Paul Fauteux, directeur général, Direction générale des terres.

First Nations Land Advisory Board :

Chef Austin Bear.

Conseil de la Première nation des Innus Essipit :

Chef Denis Ross.



18850

Available from:
PWGSC – Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Also available on the Internet: <http://www.parl.gc.ca>

Disponible auprès des:
TPGSC – Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Aussi disponible sur internet: <http://www.parl.gc.ca>

